



Munich Personal RePEc Archive

Rural Development and Social Citizenship: Territories, Institutions and Local Actors

Mora-Alfaro, Jorge

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

April 2013

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/46671/>

MPRA Paper No. 46671, posted 04 May 2013 15:03 UTC

Desarrollo rural y ciudadanía social

Territorios, instituciones y actores locales

Jorge Mora Alfaro



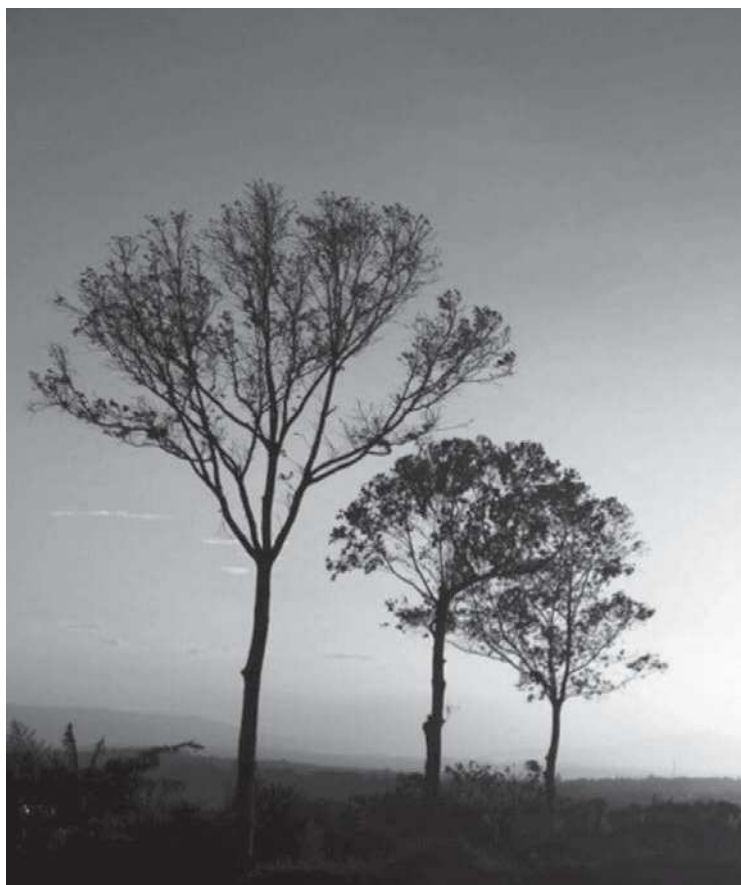
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
Sede Académica, Costa Rica.

Desarrollo rural y ciudadanía social

Territorios, instituciones y actores locales

Jorge Mora Alfaro





*A Dylan, Andrés, Ale, Nano, Amalia, Daniel, Miranda y Sun;
con la esperanza de que su andadura les lleve por veredas
de felicidad, equidad y justicia entre los seres humanos...*

307.141.2

M827d **Mora Alfaro, Jorge**

Desarrollo rural y ciudadanía social,
territorios, instituciones y actores locales /
Jorge Mora Alfaro.

-- 1ª. ed. -- San José, C.R. : FLACSO, 2013.

274 p. ; 24 x 16 cm.

ISBN 978-9977-68-253-2

1. Desarrollo rural. 2. Proyectos de desarrollo rural.

3. Desarrollo social. 4. Ciudadanía.

I. Título.



Esta publicación es posible gracias al apoyo institucional de la Agencia Sueca de Cooperación para la Investigación (SAREC) y de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI).

Director de

FLACSO Costa Rica: Jorge Mora Alfaro

Autor: Jorge Mora Alfaro

Coordinadora editorial: Yajaira Ceciliano Navarro

Producción editorial: Jorge Chávez-cruz

Diseño de portada: Angie Miranda Montero

Foto de portada: Jorge Mora Alfaro

Locación: Heredia, Costa Rica



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Costa Rica.
Apartado Postal 11747, San José, Costa Rica. Tel. (506) 2224-8059
flacso.or.cr

CONTENIDO

Dedicatoria	5
Contenido	7
Índice de tablas y gráficos	9
Prólogo	13
Introducción	15

CAPÍTULO I

Transformaciones en el medio rural latinoamericano: apertura, diversificación productiva y dinámicas territoriales	21
---	----

CAPÍTULO II

Rezago social, migración y ciudadanía social en los territorios rurales de América Latina: el desafío de la cohesión social	55
--	----

CAPÍTULO III

Estado, políticas y acción colectiva rural: de las políticas sectoriales al enfoque territorial	85
--	----

CAPÍTULO IV

Territorio, actores territoriales y gobiernos locales: el enfoque ascendente del desarrollo y las estrategias de desarrollo territorial	103
---	-----

CAPÍTULO V

Estudios sobre desarrollo rural territorial 131

Conclusiones generales 239

Anexos generales 245

Bibliografía general 259



ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1: Tratados y acuerdos comerciales firmados por países latinoamericanos y caribeños, (actualizado 2012)	246
Tabla 2: Inversión extranjera directa, (millones de dólares), IED	25
Tabla 3: Valor importaciones, (millones de dólares)	26
Tabla 4: Valor exportaciones, (millones de dólares)	27
Gráfico 1: Producción de cereales	28
Gráfico 2: Producción de frutas	29
Gráfico 3: Producción de legumbres secas	29
Gráfico 4: Producción de hortalizas	29
Gráfico 5: Producción de cereales, frutas y hortalizas en América Latina (toneladas)	29
Tabla 5: América Latina: Población total, urbana / rural y porcentaje de población urbana / rural por países	33
Gráfico 6: América Latina: Población rural como porcentaje de la población total, 2002-2011	30
Tabla 6: Total del empleo, total y porcentaje del empleo en la agricultura, como porcentaje del total del empleo, en países seleccionados de América Latina y el Caribe	35

Gráfico 7: Porcentaje total del empleo agrícola en relación con el empleo total en América Latina 34

Gráfico 8: Estructura socioeconómica rural bipolar 36

Tabla 7: América Latina y el Caribe: Porcentaje de las áreas terrestres y marinas protegidas sobre la superficie territorial total, 1990-2009 45

Tabla 8: América Latina y el Caribe: Intensidad del consumo de fertilizantes (toneladas por cada mil hectáreas de superficie agrícola), 1961-2007 47

Gráfico 9: América Latina y el Caribe: Evolución de la superficie de bosques y cobertura boscosa del territorio, 1990, 2000 y 2005 43

Tabla 9: América Latina y el Caribe: Ocurrencia de eventos extremos y desastres de origen meteorológico, 1999-2008 (cantidad) 49

Tabla 10: América Latina: Magnitud de la pobreza y la indigencia, 1990-2010 (porcentajes) 250

Tabla 11: Países seleccionados de América Latina: Indicadores educativos entre niños y jóvenes de diversos grupos de edad según áreas geográficas, total nacional, 1990-2005 (porcentajes) 69

Tabla 12: Porcentaje de la población con acceso a mejoras en el servicio de agua, total y sector rural, en países seleccionados de América Latina, 2008-2009-2010 70

Tabla 13: Tamaño y estructura de la población indígena en América Latina, 2000-2001-2002 252

Tabla 14: Países andinos y centroamericanos: Población de 10 años y más: Migración neta del campo a la ciudad y crecimiento de la población urbana 75

Gráfico 10: Proporción de los ingresos no agrícolas en los ingresos totales de los hogares rurales a lo largo del tiempo (porcentaje) 48

Tabla 15: Centroamérica y República Dominicana: Balanza de pagos, 2000-2010	77
Tabla 16: Centroamérica y el Caribe: Comportamiento de las remesas como porcentaje del PIB, (millones de dólares), 2009	78
Gráfico 11: Evolución del monto anual de remesas recibidas por América del Sur, (millones de dólares), 2001-2010	76
Gráfico 12: Cantidad de inmigrantes y emigrantes de países sudamericanos, 2011	78
Tabla 17: Políticas y programas vinculados con el desarrollo rural en países seleccionados de América Latina, 2012	255
Gráfico 13: Políticas públicas y desarrollo rural territorial	79
Gráfico 14: Enfoque ascendente del desarrollo territorial	97
Tabla 18: Evolución de los modelos de gobernanza	119
Tabla 19: Capacidad de uso de la tierra del Corredor Biológico Tortuguero	176
Tabla 20: Necesidades básicas insatisfechas en los cantones de Pococí y Guácimo	180
Tabla 21: Principales transformaciones promovidas o apoyadas y aspectos menos atendidos por el Proyecto COBODES según los entrevistados	216



PRÓLOGO

El tema del desarrollo rural, con enfoque territorial, se ha tornado en un área de trabajo académico de mucha relevancia para la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica de Costa Rica. La elaboración de este texto, en el cual se exponen los puntos de vista particulares de su autor, forma parte de este esfuerzo institucional, por mantener una producción relacionada con aspectos sustanciales del estudio sobre el desenvolvimiento del medio rural.

El trabajo publicado trata de sistematizar múltiples experiencias de su autor en actividades docentes e investigativas, así como en proyectos de desarrollo y capacitación llevados a cabo en diversos territorios rurales. En este sentido, los diversos aspectos analizados a lo largo de la obra responden a la intención de aportar a las reflexiones y a las necesidades de contar con elementos conceptuales y juicios sustentados en la información sobre las principales tendencias del desarrollo en el medio rural, organizados en respuesta a las prácticas de desarrollo ejecutadas en las acciones institucionales o por los actores sociales vinculados a los procesos productivos, institucionales, sociales, ambientales u organizativos, llevado a cabo en los territorios rurales.

Es de esperar, en consonancia con los lineamientos del trabajo institucional de FLACSO, sumar un modesto aporte con esta sistematización de estudios, vivencias y materiales, a los esfuerzos realizados por numeroso personal de instituciones públicas, organismos no gubernamentales, organizaciones sociales y de centros académicos, relacionados, de muy distintas maneras, con los procesos de desarrollo rural e interesados en la definición de las rutas por las cuales se pueda avanzar en el desarrollo territorial, en el restablecimiento de la cohesión social, la equidad, la sostenibilidad y el disfrute de la ciudadanía social, por parte de los habitantes en el medio rural de nuestros países, sin exclusiones de ninguna naturaleza.

Para la elaboración del estudio, resulta de excepcional relevancia el trabajo investigativo y de apoyo institucional efectuado por los investigadores de FLACSO-Costa Rica, algunos de los cuales son integrados en el desarrollo de ciertos capítulos del libro. El ambiente de trabajo académico riguroso y estrechamente relacionado con los desafíos cardinales enfrentados por las sociedades latinoamericanas, generan positivos estímulos a la producción sobre los temas hacia donde orienta sus energías esta unidad académica.

La recopilación de buena parte de la información empleada en el desarrollo del trabajo es producto del creativo y arduo apoyo brindado por Juan José Guilarte, asistente de investigación de FLACSO-Costa Rica. La corrección de estilo estuvo a cargo de Fabio Monge Alvarado; la labor de seguimiento a la publicación la llevó a cabo Rebeca Fonseca, el diseño de la portada es de Angie Miranda Montero, su diagramación estuvo a cargo de Jorge Chávez-cruz y la edición del libro estuvo al cuidado de la investigadora Yajaira Ceciliano. A todos ellos y a Juan José, el agradecimiento por su significativa contribución para conseguir que el trabajo fuera publicado, aunque, como corresponde decirlo, el contenido del libro es de la exclusiva responsabilidad de su autor.

J.M.A.
Curridabat, enero, 2013



INTRODUCCIÓN

A pesar de la creciente urbanización vivida en el mundo contemporáneo, el medio rural continúa ocupando una posición estratégica en el desarrollo de las sociedades y en la búsqueda del bienestar de la población. Las numerosas familias asentadas en territorios rurales, la destacada posición de la producción efectuada en estos espacios, la creciente demanda de alimentos, la ineludible protección de la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos naturales, la necesaria conservación de bellezas paisajísticas y de esparcimiento ofrecida por los espacios rurales, así como el lugar preponderante ocupado por diversos territorios en las iniciativas de mitigación y adaptación a los cambios provocados por el calentamiento global, son algunas de las funciones más relevantes desempeñadas en la actualidad por el medio rural.

La intensidad de los procesos de urbanización y el cumplimiento de las diversas funciones por parte de los espacios rurales varía en magnitud y adquiere manifestaciones particulares en los continentes, regiones, subregiones, países y territorios en los cuales se tratan de observar las mutaciones experimentadas por el medio rural. Hay territorios en los cuales la fusión entre áreas urbanas y rurales no permite efectuar una distinción clara entre una y otra. En otros casos, por el contrario, aunque el *continuum* urbano-rural está presente, es posible distinguir áreas acentuadamente rurales y áreas marcadamente urbanas. Por este motivo, en el análisis del medio rural resulta ineludible tener presente su vasta heterogeneidad, evitando así las generalizaciones o el traslado mecánico de las interpretaciones sobre contextos desiguales, cuyas particularidades exigen un examen específico y una conceptualización con la cual se dé cuenta de esa realidad concreta.

En el análisis sobre el medio rural, resulta ineludible incorporar en este las condiciones de exclusión social, en la cual se desenvuelven millones de familias a lo largo del planeta. La alta concentración de los rezagos sociales, cuya expresión más notable lo constituyen los bajos índices de desarrollo social (educación, salud, ingresos), así como la pérdida de densidad en el tejido social, genera dos fenómenos inicuos de gran trascendencia en la construcción de sociedades democráticas: a) La imposibilidad del disfrute de la ciudadanía social, por parte de numerosos miembros de los hogares rurales; b) La pérdida acelerada de la cohesión social territorial y el crecimiento de las brechas en el desarrollo de los territorios.

En América Latina y el Caribe, las políticas adoptadas por la mayor parte de los países latinoamericanos, a partir de la década de los años ochenta, colocaron su acento en la expansión de la producción agropecuaria de exportación y en la atracción de inversiones para diversificar las actividades productivas y promover otros negocios, entre los cuales sobresale el turismo a gran escala.

Las reformas económicas e institucionales instauradas desde ese momento colocaron en un segundo plano las políticas de fomento agrícola y de apoyo a la agricultura familiar, desmantelando buena parte de la institucionalidad pública dedicada a cumplir con las acciones de promoción y desarrollo agrícola. La apertura de la economía, adoptada como un elemento básico del patrón de acumulación, así como la expansión de la actividad exportadora, colocada como el elemento central para acceder al mercado global e impulsar el crecimiento económico, condujo al predominio de una concepción de acuerdo con la cual la seguridad alimentaria se podía alcanzar mediante el acceso o la disponibilidad física de alimentos, en cantidades y calidad suficientes, para atender la demanda de la población.

De esta manera, la importación se convirtió en un medio preferente para tratar de garantizar la disponibilidad de alimentos. Esto se constata por el incremento sostenido de las importaciones de alimentos, la ausencia o debilidad de las políticas de fomento de la agricultura y el debilitamiento en las políticas, los presupuestos públicos y las instituciones vinculadas a la producción agroalimentaria. El incremento de la vulnerabilidad alimentaria de estas sociedades se evidencia con las recurrentes fluctuaciones en los precios de los alimentos y en las dificultades enfrentadas por numerosas familias, muchas de ellas asentadas en el medio rural, para conseguir el acceso a los alimentos. Se debe recordar la situación según la cual las familias rurales, y en particular las fami-

lias campesinas, o dedicadas a la agricultura familiar, son compradoras netas de alimentos¹.

Las significativas transformaciones sufridas por el medio rural latinoamericano durante estos tres decenios se ven estimuladas por las políticas de apertura económica, impulsadas con mayor intensidad en la mayor parte de los países de la región a partir de la década de los años 80 del siglo pasado, así como por las reformas institucionales introducidas, en esa misma época, las cuales generaron cambios sustanciales en los territorios rurales en la región.

El marco de la creciente integración económica mundial favoreció las políticas de apertura e integración de las economías nacionales en el mercado global. Esa acción lleva a colocar a las exportaciones y a la atracción de inversiones externas, para promover las exportaciones, como el eje de los procesos de crecimiento económico y de acumulación. En algunos países, la promoción de exportaciones se ve acompañada por un inusitado auge del turismo, asentado en buena parte en el medio rural, y alentado por las inversiones de complejos turísticos internacionales, atraídos por las políticas económicas adoptadas en estos años.

A finales de la década de los noventa, se asiste a una reorientación de las políticas sobre el medio rural en varias naciones latinoamericanas, dentro de un marco de cambios políticos e institucionales más globales. Las crecientes desigualdades sociales y la concentración de núcleos de exclusión social en diversos territorios rurales, o la constante migración de estas familias hacia los espacios urbanos, incrementando el número de hogares excluidos en las áreas urbanas, así como la situación alimentaria vivida en estas sociedades, lleva a gobiernos de distintos matices ideológicos y políticos a promover políticas e iniciativas de desarrollo dirigidas a la agricultura familiar y el desenvolvimiento de los territorios rurales. Por lo general, sin abandonar la promoción de las exportaciones y la inserción en los mercados internacionales, se impulsan acciones institucionales y alianzas público-privadas buscando estimular los

1. En la tradición de los estudios rurales se caracteriza a la familias campesinas en su doble condición de productores de alimentos y de consumidores; aunque, por lo general, se les ha considerado como autosuficientes en la producción de los alimentos necesarios para la subsistencia familiar y compradores de los otros bienes requeridos para la reproducción de los integrantes de la unidad familiar. Los estudios actuales sobre la producción de alimentos y el funcionamiento de la agricultura familiar demuestran el carácter de compradores de alimentos de las familias campesinas, situación por la cual las fluctuaciones en los precios de los alimentos, así como la tendencia a su incremento, tiene consecuencias significativas para la subsistencia de estas familias (véase el estudio "Aumento de los precios de los alimentos: hechos, perspectivas, impacto y acciones requeridas" (FAO, 2008)).

mercados locales y la integración de los agricultores familiares, en conjunto con otros productores, en procesos de desarrollo territorial.

La presencia de significativas inversiones externas, así como la multiplicación de capitales locales, dedicados a la producción destinada a los mercados internacionales, el establecimiento de complejos comerciales y agroindustriales, así como el auge mostrado por el turismo y los diversos tipos de servicios generados alrededor de esta industria asentada en el medio rural, se acompaña de extensos grupos de familias viviendo en situaciones de exclusión social. En otras palabras, numerosas familias enfrentan bloqueos para el acceso al mercado laboral formal, obtener los ingresos para la subsistencia familiar o disfrutar de servicios esenciales como la educación y la salud, factores generadores de brechas en el disfrute de la ciudadanía.

De esta manera, se origina en el medio rural una estructura bipolar. Uno de los polos constituido por un conjunto de empresas muy dinámicas dedicadas, la mayor parte de ellas, a la producción para la exportación o a la atención de la demanda de alimentos de los mercados locales, desperdigadas en los territorios. Aunque en este polo predominan las empresas nacionales o transnacionales, se distingue también la participación de grupos de productores familiares, asociaciones o cooperativas, integradas positivamente en los procesos de producción agroalimentaria o en actividades rurales no agrícolas, como la agroindustria, el turismo o los servicios.

El otro polo, también esparcido por los territorios, está formado por extensos grupos de agricultores familiares, con una débil o nula integración en los mercados locales y excluidos de servicios públicos básicos, relacionados con sus actividades productivas o el acceso al bienestar, tales como la salud y la educación. Estos grupos han recibido el impacto de las políticas destinadas a promover las exportaciones y la atracción de inversiones externas, el desmantelamiento de los servicios de apoyo a la agricultura familiar y la ausencia de medidas dirigidas a fortalecer los mercados locales y la integración de las familias excluidas en procesos de desarrollo territorial. La situación enfrentada por los integrantes de este polo se traduce en la imposibilidad del disfrute de la ciudadanía social y la persistencia de su exclusión social.

La existencia de esta estructura bipolar no significa que estemos en presencia de una suerte de “dualismo estructural”, por dos razones principales: en primer lugar, por las múltiples interrelaciones existentes entre ambos polos. En deter-

minados territorios, las explotaciones familiares se convierten en reservorios de fuerza laboral formados por los integrantes de la unidad familiar (mujeres, hombres, jóvenes), cuyos ingresos se complementan con el trabajo directo en su tierra, o a las cuales tienen diversas posibilidades de acceso, y los salarios percibidos por los miembros de la familia dedicados a laborar, con frecuencia de manera temporal, en plantaciones, emparadoras u otros establecimientos ubicados en los entornos de sus hogares. En segundo lugar, a causa de su extensión por diversos territorios. Si bien es posible distinguir territorios más dinámicos por la existencia de emprendimientos productivos de diversas escalas y los encadenamientos entre los diferentes tipos de unidades productivas, lo más frecuente es, dentro de la disparidad territorial característica del medio rural latinoamericano, la dispersión de las explotaciones rurales y la interconexión desigual establecida entre ellas, en cada territorio particular.

La heterogeneidad del medio rural se expresa desde el punto de vista de sus condiciones geofísicas, los aspectos económicos, institucionales, organizativos, políticos, ambientales, culturales e históricos, así como en la diversidad de los actores sociales presentes en cada territorio, con intereses y formas de actuar muy variadas, y los desafíos enfrentados en cuanto a la generación de bienestar social y el disfrute de la ciudadanía social por parte de numerosas familias en situación de exclusión social, asentadas en los territorios rurales. Desde este punto de vista, sobresale el carácter multidimensional de las demandas originadas en los territorios rurales, las especificidades de cada uno de ellos y la necesidad de diseñar acciones multisectoriales y arreglos interinstitucionales como el camino apropiado para dar respuestas eficaces a los requerimientos del desarrollo en el medio rural.

En varios países de Latinoamérica y el Caribe tiene presencia, durante las dos últimas décadas, una modificación en cuanto al papel y las funciones asignadas al Estado durante el apogeo del modelo de apertura y los ajustes estructurales de corte neoliberal. El aspecto distintivo de estos procesos es la paulatina recuperación de funciones estatales básicas para promover el desarrollo. La elaboración de políticas relacionadas con el impulso al desarrollo territorial, la agricultura familiar y la dinamización de los mercados locales, vinculadas a la revitalización del sistema institucional público, la promoción de alianzas público-privadas y la instauración de ámbitos de participación ciudadana, abren espacios a la búsqueda de nuevos enfoques y estrategias para acometer el desenvolvimiento en los territorios rurales.

El enfoque territorial del desarrollo rural aporta, en este sentido, una perspectiva integral y un conjunto de estrategias y métodos de acción con los cuales responder a las nuevas condiciones del medio rural y a la multiplicidad de demandas a las que se deben atender con el propósito de promover el desarrollo en los territorios rurales. En esta publicación, se tratan de exponer algunas de los principales cambios ocurridos en el medio rural latinoamericano y los elementos básicos incluidos en las estrategias con las cuales se busca estimular las transformaciones productivas, institucionales y sociales, en un marco de sostenibilidad ambiental, en los territorios rurales de la región. Se incluyen en el texto dos estudios de caso seleccionados con el propósito de mostrar los cambios vividos en el medio rural y las condiciones diversas existentes en territorios rurales de la región.



Capítulo I

Transformaciones en el medio rural latinoamericano: apertura, diversificación productiva y dinámicas territoriales

Los cambios en el patrón de acumulación adoptado en América Latina, a partir de la década de los años 80, cuyo eje lo constituye la creación de condiciones políticas, institucionales, financieras y productivas, en función de promover y ensanchar las exportaciones, en un marco de apertura y liberalización de la economía, trae consigo profundas repercusiones en el medio rural de la región. La instauración de este modelo se produjo, sin excepciones acentuadas, colocándose en un segundo plano el desarrollo de la agricultura familiar, la atención a los mercados locales y los servicios institucionales de apoyo requeridos para promover el desenvolvimiento de los territorios rurales².

2. "Las reformas institucionales introducidas últimamente en la mayoría de los países han reducido el trabajo del sector público en varias áreas clave, lo que ha modificado no solo el papel del Estado, sino también el de la sociedad y el mercado. Como resultado de tales reformas, ha disminuido el alcance de las intervenciones estatales de amplio rango, al tiempo que se ha expandido notoriamente la participación del sector privado en la provisión de servicios a la producción, antes de dominio exclusivo de los organismos del Estado. Este nuevo escenario ha influido en la manera en que se asignan los recursos públicos y en que son transferidos a las áreas rurales. Además, el debilitamiento del accionar de varias instituciones estatales que en el pasado desplegaban actividades en apoyo al sector rural, así como la reducción de las barreras de protección al comercio por efecto del avance de la globalización, han acarreado nuevas dificultades e incertidumbres al sector agrícola, con lo cual se ha acentuado la vulnerabilidad de la población más pobre de la región" (Soto, Santos y Ortega, 2006:15).

Como bien lo apuntan un grupo de estudiosos del desarrollo rural latinoamericano, no existe una clara justificación económica, política o social para permitir esta desarticulación entre las medidas orientadas a promover la inserción en los mercados externos y los esfuerzos por dinamizar los mercados agrícolas nacionales: "...el énfasis político y de las políticas en la región después de finalizados los procesos de ajuste estructural, se ha centrado en crear condiciones y capacidades favorables para tener acceso a los mercados globales con especial interés en la promoción de las exportaciones no tradicionales. Este énfasis responde a los numerosos acuerdos comerciales firmados por una mayoría de países de la región. Sin embargo, se podría sostener que este interés ha estado acompañado a menudo por una **negligencia injustificable de políticas para mejorar y explotar los mercados nacionales de alimentos**" (Berdegú, Schejtman, Chiriboga, Modrego, Charnay y Ortega, 2008:13). (El destacado no es del texto original).

Los autores agregan una destacada información sobre la relevancia de los mercados locales, de acuerdo con un estudio efectuado en 16 países de América Latina, cuya producción representa colectivamente más del 80 por ciento del PIB agrícola regional. Con el estudio encontraron que, en esas naciones, el mercado nacional consume el 73 por ciento del producto agrícola, representando el 46 por ciento en el caso de productos agroindustriales en nueve países. Como afirman los autores, "Incluso en el caso de las frutas y verduras frescas, donde el mercado de exportación no tradicional recibe mucha atención de las agencias internacionales y de los responsables de formular políticas nacionales, se estima que las ventas de supermercados en los mercados nacionales representan alrededor de 1.5 veces el valor de las exportaciones regionales de estos productos (Reardon y Berdegú, 2002). En 2003, las ventas nacionales de alimentos de los minoristas modernos en ALC, superaron los USD 169 mil millones (Reardon y Berdegú, 2006)" (Berdegú, Schejtman, Chiriboga, Modrego, Charnay y Ortega, 2008:13).

1.1 La promoción de las exportaciones

Uno de los instrumentos de mayor importancia, empleado con el propósito de potenciar la integración en los mercados internacionales y de atraer inversiones externas a los países latinoamericanos, en el marco de la apertura económica, lo constituye los controvertidos tratados de libre comercio, firmados entre diversas naciones. En la Tabla 1 (ver anexos generales), se incluyen algunos de los numerosos acuerdos establecidos por varios países de la región.

La posición preferente asignada a las exportaciones y la atracción de inversiones en la economía, encuentra en estos múltiples acuerdos comerciales uno de los mecanismos de mayor empleo para tratar de ampliar el acceso a los mercados globales. Esta estrategia de inserción global trae consigo significativas consecuencias en el medio rural. Buena parte de las exportaciones son de origen agropecuario; una proporción relevante de las inversiones se dirigen hacia actividades rurales, agrícolas y no agrícolas, la apertura comercial genera un incremento notable en las importaciones de bienes agropecuarios, con las cuales se sustituye la producción tradicionalmente obtenida por productores nacionales, entre ellos numerosos agricultores familiares³.

En la Tabla 2, se presentan los datos sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa (IED), en algunos países latinoamericanos. Sobresale en esta información el significativo incremento de la IED en el total de la región, al pasar de US\$70,245.0 en el año 2000 a US\$121,949.0 en el 2011. Las políticas de atracción de inversiones es un componente destacado en la estrategia seguida para impulsar el crecimiento económico en el marco de la apertura de la economía y en el contexto de los acuerdos de libre comercio establecidos por la mayor parte de las naciones latinoamericanas, tal como se muestra en la Tabla 1.

En las Tablas 3 y 4, se incluyen los datos sobre el comportamiento de las importaciones y las exportaciones de productos agropecuarios. En ambos casos es clara la tendencia al incremento de la colocación de estos bienes en el mer-

3. En un estudio presentado por CEPAL, FAO e IICA, se apunta lo siguiente en relación con los efectos de la crisis de 2008 en la orientación de las políticas: "Otra lección importante de la crisis es que se ha recuperado la valoración de la importancia del mercado interno, ya evidente en países grandes como Estados Unidos y Brasil, pero que había sido descuidado en muchos países pequeños que privilegiaron la expansión de la producción agrícola con miras a la exportación. Resulta indudable que en los años venideros, los países de América Latina y el Caribe valorarán más el mercado nacional como una red de seguridad" (CEPAL, FAO, IICA, 2010:28-29).

cado exterior, resultado del aprovechamiento de la apertura de los mercados globales y de los esfuerzos por ampliar y modernizar la producción tradicional destinada a los mercados internacionales y de la introducción de cultivos no tradicionales de exportación, consecuencia de la aplicación de las políticas de promoción de las exportaciones, de diversificación de la estructura productiva y de apertura de la economía al mercado internacional. Los datos permiten apreciar el significativo incremento de las ventas de los bienes agropecuarios en el exterior en la mayor parte de los países, como resultado de la aplicación de estas políticas, con las cuales se han introducido notables cambios en el medio rural de la región. Esta información, asimismo, permite corroborar la importancia de la producción agropecuaria en las economías latinoamericanas y caribeñas.

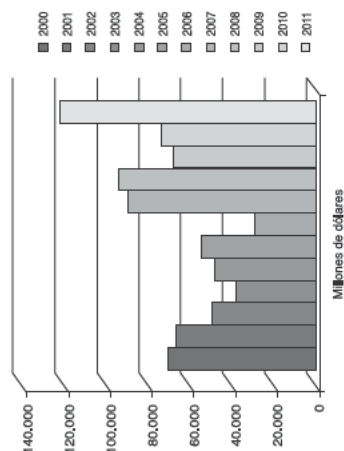
Los datos correspondientes a las importaciones en Tabla 3, muestran, de igual manera, una tendencia al aumento constante, con todas las consecuencias acarreadas en el medio rural por la sustitución de la producción local por bienes provenientes del exterior. La compra en el mercado internacional de bienes agrícolas, tradicionalmente producidos por agricultores familiares y empresas nacionales, así como el abandono de las políticas e instrumentos de fomento agrícola, investigación y apoyo a estos productores, al igual que la ausencia de políticas para la dinamización y mejoramiento de los mercados nacionales de alimentos, contribuyen a la exclusión del mercado de numerosas familias rurales.

No obstante, para otros grupos de productores, algunos de ellos agricultores familiares, los cambios en el comercio global, así como los estímulos originados como resultado de las políticas de promoción de las exportaciones no tradicionales, les ha permitido incursionar en la producción de alimentos con un alto valor agregado. Esto los lleva, con diversos grados de éxito, a introducir modificaciones en la estructura productiva, buscando efectuar las inversiones requeridas para responder a una demanda más exigente en cuanto a la calidad e inocuidad de los productos importados por los países compradores y a otras condiciones requeridas por los consumidores de estos alimentos. La gama de productos de alto valor agregado es muy amplia. En los gráficos 1, 2, 3, 4 y 5, se presenta la evolución del crecimiento de la producción de cereales y frutas y vegetales en varios de los países de América Latina y el Caribe.

Tabla 2
Inversión extranjera directa (millones de dólares) IED

Años	Países																			IED Total
	Argentina	Bélice	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	R. Dominicana	Uruguay		Venezuela
2000	9.517,3	23,3	733,6	30.497,6	873,4	2.111,1	400,1	-23,4	178,4	229,8	13,3	375,2	18.110,0	266,5	623,9	98,4	809,7	952,9	274,1	4.180,0
2001	2.005,3	61,2	703,3	24.714,9	2.590,0	2.525,8	450,8	538,6	288,7	488,2	4,4	301,4	25.456,8	150,2	467,1	78,4	1.069,9	1.079,1	290,6	3.4790
2002	2.776,0	25,4	674,1	14.108,1	2.206,8	1.276,9	625,3	783,3	495,9	183,2	5,7	268,7	23.041,5	203,9	98,6	12,0	2.155,8	916,8	180,0	-244,0
2003	878,2	-11,3	194,8	9.894,2	2.624,5	782,8	548,1	871,5	123,1	217,6	13,8	390,6	17.300,6	201,3	817,5	21,9	1.275,0	613,0	401,3	722,0
2004	3.448,7	111,4	82,6	8.338,9	5.096,4	2.873,2	733,3	836,9	365,9	254,8	5,9	552,9	20.389,0	250,0	1.019,1	31,7	1.589,0	909,0	314,7	864,0
2005	3.954,2	125,9	-290,8	12.549,6	4.961,7	5.590,0	904,0	493,4	398,2	470,0	26,0	598,8	17.899,4	241,1	917,6	47,1	2.578,7	1.122,7	811,1	1.422,0
2006	3.098,6	108,3	284,5	-9.380,3	5.214,4	5.557,7	1.371,0	271,4	267,5	551,6	160,6	668,5	14.248,0	286,8	2.547,3	166,5	3.466,5	1.084,6	1.494,5	-2.032,0
2007	4.968,9	139,4	362,3	27.518,2	7.720,0	8.136,7	1.633,7	194,2	1.455,2	719,7	74,5	526,1	23.057,0	381,7	1.898,6	199,1	5.425,4	1.667,4	1.240,1	1.587,0
2008	8.334,6	166,9	507,6	24.601,1	6.366,8	8.365,7	2.072,3	1.006,3	823,6	737,4	29,8	1.007,3	25.731,4	626,1	2.146,7	271,6	6.187,9	2.870,0	2.116,6	45,0
2009	3.307,2	108,4	425,7	36.032,8	5.654,4	4.049,0	1.339,0	321,5	365,8	573,7	38,0	522,5	8.940,1	434,2	1.259,3	224,5	5.177,9	2.165,4	1.603,5	-4.374,0
2010	6.090,3	96,1	650,8	36.917,0	6.351,1	337,6	1.440,9	158,1	116,6	782,3	150,0	798,8	6.637,6	508,0	2.350,1	389,3	7.113,2	1.896,3	2.527,0	-1.462,0
2011	5.755,1	89,4	746,6	67.690,0	5.476,9	4.945,2	2.047,7	567,8	385,5	967,5	—	1.007,7	9.799,4	967,9	2.789,8	566,5	8.119,3	2.371,1	2.526,8	5.129,0

Fuente: CEPAL, 2012.



Fuente: CEPAL, 2012.

Tabla 3
Importaciones valor en millones USD

País	Producto	Año				
		1990	1995	2000	2005	2010
Argentina	Agropecuario Total	226,657.00	1,197,497.00	1,336,625.00	943,285.00	1,669,388.00
Bolivia (Estado Plurinacional de)		81,527.00	165,439.00	262,614.00	250,331.00	398,225.00
Brasil		2,269,219.00	6,159,944.00	4,279,043.00	3,392,175.00	9,229,496.00
Chile		378,579.00	1,069,984.00	1,295,672.00	2,002,535.00	4,228,657.00
Costa Rica		164,973.00	311,744.00	434,701.00	569,218.00	1,140,628.00
Cuba		982,817.00	725,909.00	732,418.00	1,425,040.00	1,649,513.00
Ecuador		169,587.00	358,785.00	364,899.00	819,603.00	1,588,823.00
El Salvador		189,836.00	416,173.00	727,787.00	917,543.00	1,440,726.00
Guatemala		181,977.00	388,891.00	624,716.00	1,160,138.00	1,874,119.00
Haití		215,295.00	378,850.00	339,706.00	434,152.00	947,324.00
Honduras		101,924.00	212,424.00	419,039.00	719,281.00	1,120,778.00
México		4,989,599.00	5,333,008.00	9,300,155.00	13,999,477.00	20,324,886.00
Nicaragua		99,169.00	180,709.00	267,163.00	366,190.00	683,463.00
Panamá		168,442.00	261,441.00	380,161.00	496,497.00	994,107.00
Paraguay		107,004.00	576,092.00	383,241.00	305,385.00	798,380.00
Perú		650,697.00	1,218,235.00	921,083.00	1,493,472.00	3,180,378.00
Uruguay		115,676.00	360,657.00	419,533.00	355,045.00	863,003.00
Venezuela (República Bolivariana de)		800,128.00	1,648,306.00	1,793,427.00	2,366,144.00	—

Fuente: CEPAL, 2012.

Tabla 4
Exportaciones valor en millones de USD

País	Producto	Año				
		1990	1995	2000	2005	2010
Argentina	Agropecuario Total	6,976,824.00	10,131,308.00	10,776,093.00	17,952,304.00	32,781,411.00
Bolivia (Estado Plurinacional de)		196,135.00	260,908.00	431,060.00	574,680.00	1,024,163.00
Brasil		8,763,783.00	13,354,063.00	12,761,345.00	30,802,961.00	62,100,388.00
Chile		1,201,219.00	2,238,057.00	2,849,415.00	4,753,425.00	8,817,506.00
Costa Rica		786,218.00	1,588,159.00	1,528,645.00	2,001,861.00	3,192,556.00
Cuba		4,744,177.00	889,547.00	749,322.00	445,210.00	583,750.00
Ecuador		789,550.00	1,452,485.00	1,325,395.00	2,168,008.00	4,056,661.00
El Salvador		331,316.00	529,600.00	625,011.00	514,337.00	890,289.00
Guatemala		801,168.00	1,304,350.00	1,574,835.00	1,921,947.00	3,780,358.00
Haití		30,312.00	34,407.00	28,385.00	17,741.00	27,309.00
Honduras		655,285.00	534,717.00	608,750.00	844,074.00	1,504,744.00
México		2,936,330.00	5,717,816.00	7,394,685.00	10,571,620.00	17,064,207.00
Nicaragua		242,168.00	275,512.00	406,397.00	591,842.00	1,301,795.00
Panamá		314,473.00	301,575.00	313,290.00	387,737.00	268,248.00
Paraguay		806,476.00	673,683.00	647,699.00	1,370,657.00	3,449,977.00
Perú		275,203.00	534,447.00	685,125.00	1,357,162.00	3,193,221.00
Uruguay		792,701.00	920,085.00	1,000,900.00	1,887,297.00	3,575,271.00
Venezuela (República Bolivariana de)		308,045.00	464,862.00	344,172.00	383,939.00	—

Fuente: CEPAL, 2012.

Gráfico 1
Importaciones y exportaciones en USD (evolución 1990-2000-2010)

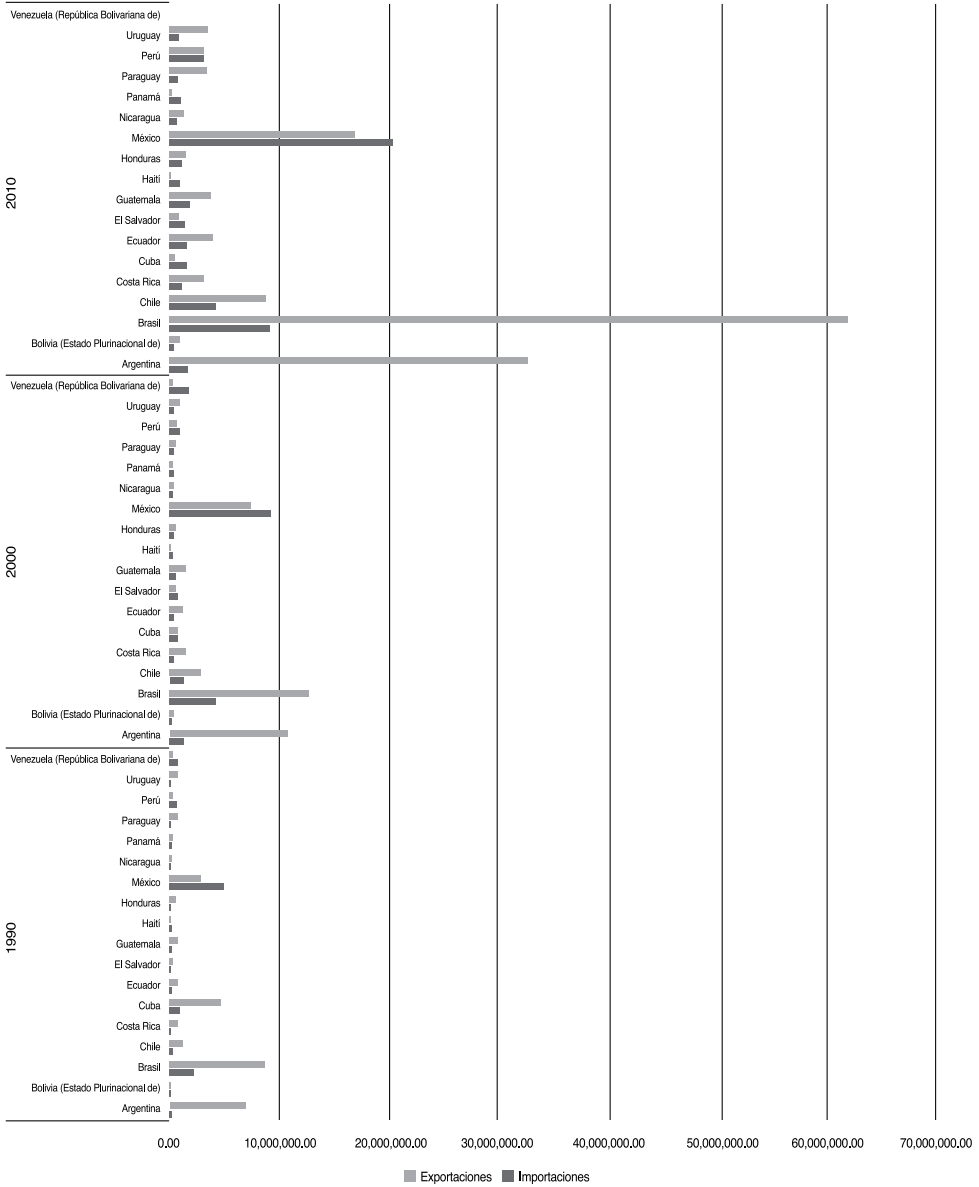
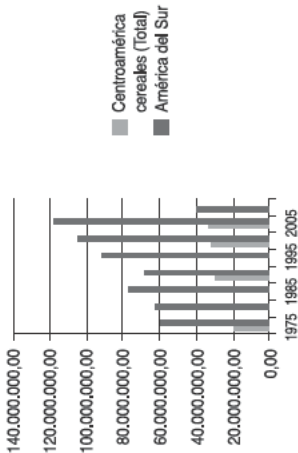
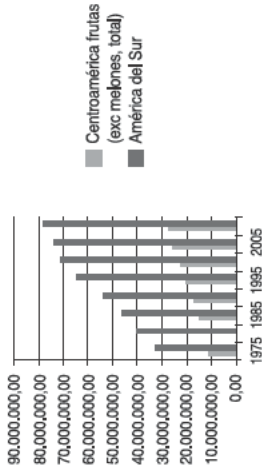


Gráfico 2
Producción cereales



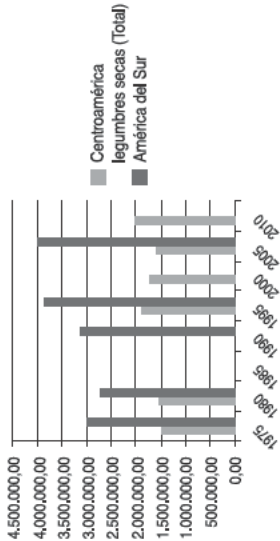
Fuente: FAOSTAT, 2012.

Gráfico 3
Producción frutas



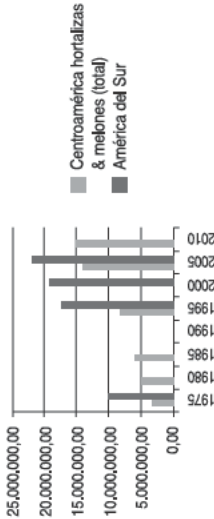
Fuente: FAOSTAT, 2012.

Gráfico 4
Producción legumbres secas



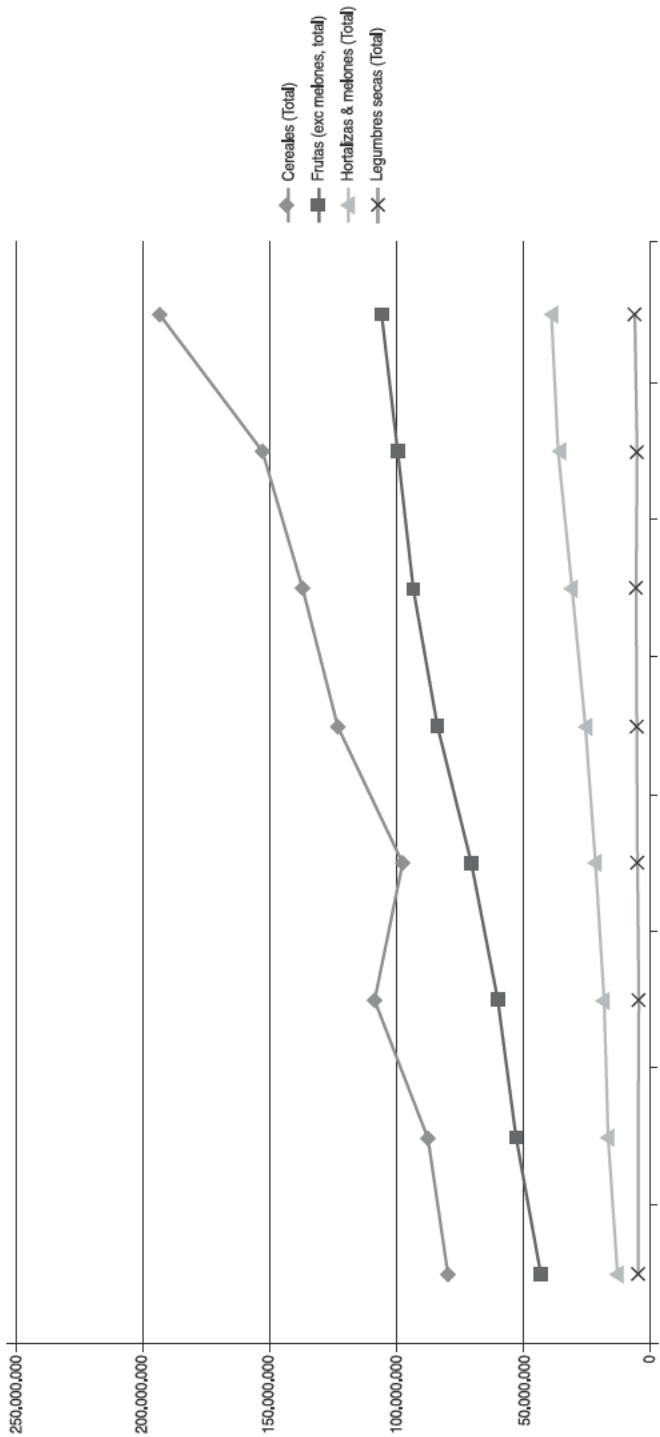
Fuente: FAOSTAT, 2012.

Gráfico 5
Producción hortalizas



Fuente: FAOSTAT, 2012.

Gráfico 6
Producción de cereales, frutas y hortalizas en América Latina (toneladas)



Fuente: FAOSTAT, 2012.

Los datos incluidos en estos gráficos expresan, con mucha claridad, algunas de las más significativas transformaciones sufridas por el medio rural en la región. Estos cambios, si bien exponen los resultados alcanzados en cuanto a la diversificación de la estructura productiva y en la dinamización del comercio, consecuencia de la apertura de la economía y de la orientación de las políticas económicas, resultan insuficientes para dar cuenta de las nuevas condiciones originadas en el medio rural a partir de la adopción del patrón de acumulación, instaurado a partir de la década de los años 80 en la mayor parte de los países en la región. Por este motivo, para tratar de obtener una comprensión más amplia sobre las transformaciones globales llevadas a cabo en el prolongado período de cuatro décadas, es necesario complementar la información sobre las variables económicas, con datos sobre otros procesos con los cuales se va configurando el medio rural actual en los países latinoamericanos y caribeños. Entre estos sobresalen algunas de las tendencias demográficas seguidas en las áreas rurales de la región, los cambios en el empleo de acuerdo con los cuales cobra vigencia el empleo rural no agrícola, la expansión de la actividad turística y de variados tipos de servicios asentados en el medio rural y la configuración de una estructura rural con diferentes tipos de articulaciones entre grupos de productores agrícolas, asalariados rurales y grupos de familias viviendo situaciones de exclusión social, con lo cual se genera una pronunciada polarización socioeconómica a la cual se hará referencia en el posterior desarrollo de este capítulo del trabajo.

1.2 Sobre el empleo rural

Una síntesis muy apropiada sobre los cambios en el empleo rural son presentados en el documento sobre las perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en América Latina y el Caribe, preparado por la CEPAL, la FAO y el IICA, según el cual, las reducciones paulatinas en la importancia del empleo agrícola, el aumento en el empleo de las mujeres, sobre todo en actividades rurales no agrícolas, el incremento del empleo asalariado y la caída del empleo por cuenta propia, así como la frecuente residencia en las áreas urbanas de los trabajadores agrícolas, constituyen transformaciones significativas en el mercado de trabajo rural (CEPAL, FAO, IICA, 2012:93).

Estos cambios en el empleo rural se enmarcan en las tendencias más generales, seguidas por el desarrollo en el medio rural. Tal como bien lo apunta da Silva, “De acuerdo con una evaluación realizada por la CEPAL, la agricultura en la Región ha demostrado un desempeño productivo muy satisfactorio en el re-

ciente período, insistiendo que ‘parte de la agricultura experimentó un proceso de modernización que dio lugar a niveles de eficiencia cercanos a las fronteras internacionales’. Sin embargo, el mismo informe llama la atención sobre el hecho que ‘los niveles de pobreza e indigencia rural se mantienen más elevados que en las zonas urbanas, a pesar de las importantes migraciones de los rurales pobres hacia las periferias urbanas’ (Graziano da Silva, 2009).

Una característica sobresaliente en estas sociedades, por lo tanto, es el surgimiento de esta situación paradójica, según la cual en el medio rural se alcanzan avances notables desde el punto de vista productivo, pero no se logra superar la concentración de familias excluidas, asentadas en los espacios rurales o movilizadas hacia las áreas urbanas o a otros países, como resultado de las dificultades enfrentadas a fin de obtener los ingresos necesarios para la subsistencia de sus familias (Morales, 2012). Las actividades rurales no agrícolas, entre las cuales sobresale el turismo, cuya presencia y auge en diversos territorios rurales coloca en un segundo plano a las actividades agrícolas tradicionales efectuadas en ellos, salvo ciertas excepciones en donde se produce la integración de las familias locales en el desarrollo del turismo comunitario incluyente, por lo general no logra superar la situación de exclusión social vivida por las familias rurales (Cordero y Bodson, 2011).

Un aspecto relevante, secuela de la posición predominante ocupada por las exportaciones, el crecimiento de las importaciones y la introducción de actividades no tradicionales de exportación, es el de las tendencias seguidas desde el punto de vista demográfico. La población rural ha venido sufriendo una severa disminución en la mayoría de los países, aunque el proceso es más acentuado en algunas de ellas. En la Tabla 5, se muestra el porcentaje de la población total representado por la población rural, la cual asciende, en 2010, únicamente al 22,1 por ciento del total de la población. Pero lo más significativo es el reducido porcentaje de la población empleada en la agricultura en relación con el total de las ocupaciones, tal y como se muestra en la Tabla 6. Estos datos confirman la diversificación de las actividades a las cuales se dedica la población del medio rural de estos países y la importancia adquirida por el empleo rural no agrícola (ERNA), en ellos (Köbrich y Dirven, 2007).

Los cambios en la estructura productiva y en el tipo de actividades económicas desarrolladas en el medio rural, el abandono por parte de amplios grupos de productores familiares de las actividades destinadas a atender la demanda local de alimentos y materias primas, la introducción de nuevas actividades

agrícolas o agroindustriales con mayor dotación de capital y baja absorción de fuerza laboral y la tecnificación creciente de las actividades tradicionales, genera una disminución constante en el porcentaje de participación del empleo agrícola en población económicamente activa total⁴. En los gráficos presentados en este capítulo se percibe con mucha claridad este descenso, ocurrido en los años en los cuales se instaura la estrategia de apertura económica⁵.

Tabla 5
América Latina: Población total, urbana y rural y porcentaje de población urbana/rural por países

Países y áreas	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Población total	276,146.85	312,700.61	351,677.80	390,511.83	429,775.38	468,888.97	507,932.04	546,384.68	583,699.45	619,687.06	653,589.66	685,074.05
Población urbana	158,557.83	192,026.30	229,537.49	266,415.73	305,251.51	343,908.84	380,274.07	418,118.78	454,837.92	490,065.32	523,175.24	553,902.86
Población rural	117,589.02	120,674.30	122,140.31	124,096.10	124,523.87	124,980.13	127,657.07	128,265.00	128,861.52	129,621.74	130,304.42	131,171.19
Porcentaje urbano	57,4%	61,4%	65,3%	68,2%	71,0%	73,3%	74,9%	76,5%	77,9%	79,1%	80,0%	80,0%
Porcentaje rural	42,8%	38,6%	34,7%	31,8%	29,0%	26,7%	25,1%	23,5%	22,1%	20,9%	20,0%	19,1%

Fuente: Boletín Demográfico CEPAL N° 63, 1999. Expresado en miles a mitad de año.

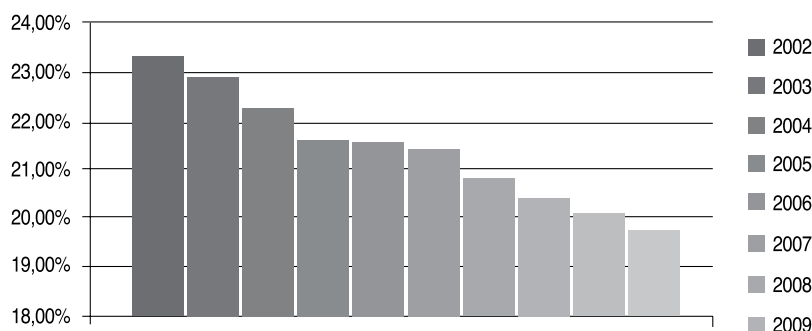
Solo incluye los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, y Venezuela.

4. "Existe evidencia que en algunos países de la región (Colombia, Honduras, Panamá, R. B. de Venezuela y República Dominicana) el empleo agropecuario aumentó la participación que tenía en el empleo total, indicando un comportamiento contracíclico. Sin embargo, en otros países (Chile, Costa Rica, México, Trinidad y Tobago y Uruguay) se mantuvo la tendencia de largo plazo a la caída de la participación del sector en el empleo durante 2009 (CEPAL, 2009a). Asimismo, cabe destacar que las tasas de crecimiento del sector agrícola tienden a presentar una menor volatilidad que el PIB" (CEPAL, FAO, IICA, 2010:15).

5. En diversos estudios rurales latinoamericanos se emplea el concepto de "nueva ruralidad" para referirse a las transformaciones ocurridas en el medio rural durante este período (Giaracca, 2001; Pérez, 2002). El término, marcadamente descriptivo, no logra dar cuenta sobre los principales cambios, las causas que los originan y sobre sus consecuencias particulares en las sociedades latinoamericanas y en el medio rural regional (Kay, 2008; Gómez, 2002).

Estas transformaciones acarrearán, asimismo, un significativo crecimiento en la exclusión social en la mayor parte de los espacios rurales de la región. Esto, desde luego, de manera más pronunciada en aquellos territorios rurales en los cuales se asientan las familias con mayores dificultades para incorporarse en la estrategia de crecimiento económico implantada en estos países a partir de la década de los ochenta. En este sentido, si bien grupos considerables de familias rurales han impulsado modificaciones en su funcionamiento, reforzando la pluriactividad familiar (de Grammont y Martínez, 2009) o incorporándose en crecientes actividades rurales no agrícolas o empleándose en esa clase de actividades, la expansión de estos movimientos o su dinamismo no ha sido lo suficiente como para evitar el crecimiento del número de hogares excluidos presentes en el medio rural regional (Informe Estado de la Región, 2011; Mora y Sumpsi, 2004).

Gráfico 7
América Latina: Población rural como porcentaje de la población total, 2002-2011



2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
23,34%	22,93%	22,29%	21,62%	21,59%	21,44%	20,84%	20,45%	20,15%	19,79%

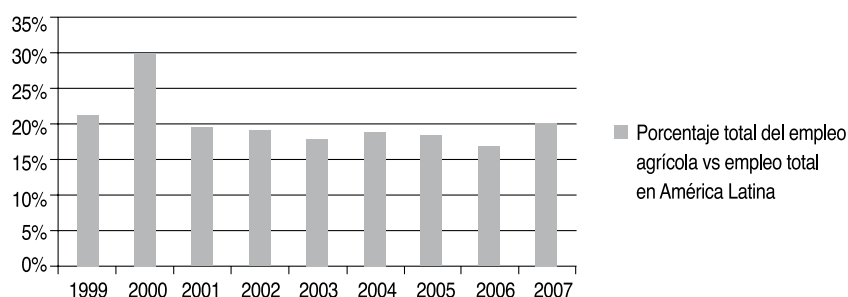
Fuente: FAOSTAT / © FAO Statistics Division 2012

Tabla 6
Total del empleo, total y porcentaje del empleo en la agricultura, como porcentaje del total del empleo, en países seleccionados de América Latina y el Caribe

	2000			2005			2006			2007			2008		
	Total Empleo	Total en Agricultura	% Total del Empleo	Total Empleo	Total en Agricultura	% Total del Empleo	Total Empleo	Total en Agricultura	% Total del Empleo	Total Empleo	Total en Agricultura	% Total del Empleo	Total Empleo	Total en Agricultura	% Total del Empleo
Argentina	8261,72	497,4	6%	9638,71	997,86	10%	10040,51	728,82	7%	10040,50		0%	10304		0%
Belize	85,00		0%	98,59	17,458	18%									
Bolivia	3637,05	1506,55	41%	4257,15	1647,246	39%	4550,31	1785,009	39%	17076,48	1673,172	10%			
Brasil		11771,01		87189,00	17387	20%	89318,00	16864	19%	90786,00	16207	18%			
Chile		776,95			777,1			823,6			808,3			789,72	
Colombia	5909,66	651,6	11%	17154,87	3735,146	22%	16680,88	2059,241	12%	3550,87	303,5	9%	17425,69	3054,512	18%
Costa Rica	1318,63	262,02	20%	1776,90	260,49	15%	1829,93	246,978	13%		244,8		1957,71	235,06	12%
Cuba	4379,30	1187,618	27%	4722,50	956,3	20%	4754,60	951,9	20%	4867,70	912,3	15%	4948,20	919,1	19%
Ecuador	3376,12	237,592	7%	3891,86	273,514	7%	4031,62	284,991	7%						
El Salvador	2182,52	459,099	21%	2253,65	444,447	20%	2283,55	427,805	19%		422,314		2419,16		0%
Honduras				2543,50	997,247	39%	2724,36	989,029	36%		979,911				
México	38044,50	6539,6	17%	40791,80	5898,1	14%	42197,80	5965,7	14%		5630,1		43866,70	5628,947	13%
Nicaragua	1637,10	711,8	43%	2080,90	588,149	28%	2089,77	593,637	28%	2716,37		0%			
Panamá	940,11	149,844	16%	1188,31	176,807	15%	1210,70	183,132	15%	9197,78	176,5	2%	1333,80	176,5	13%
Perú	7128,38	456,369	6%	8216,03	875,899	11%	8694,04	895,942	10%	11491,94	740,294	6%	9445,52	744,464	8%
República Dominicana	3041,10	483,5	16%	3279,14	467,115	14%	3469,95	503,811	15%	2337,09	502,261	21%			
Uruguay	1067,60	42,4	4%	1114,50		0%	1413,50		0%						
Venezuela	8960,89	950,179	11%	10733,98	1039,131	10%	11116,93	1016,049	9%		1001,867		11863,07	1005,947	8%
Porcentaje por año	89969,67	26683,531	30%	200931,38	36539,009	18%	206406,45	34219,644	17%	152064,73	29602,319	15%	98615,63	12554,25	18%

Fuente: Organización Internacional del Trabajo Laborista, Ginebra. Base de datos sobre estadísticas del trabajo. <http://laborsta.ilo.org/STP/guest>

Gráfico 8
América Latina: Porcentaje total del empleo agrícola
en relación con el empleo total



1.3 La estructura rural bipolar

Los territorios rurales de América Latina muestran la formación de una estructura rural bipolar, constituida por dos sectores claramente diferenciados y con múltiples interrelaciones. Por un lado, se encuentra un conjunto de empresas, muchas de ellas de capital transnacional, dedicadas a actividades agrícolas, agroexportadoras, agroindustriales, comercializadoras y de servicios, con un creciente dinamismo, favorecido por la orientación de las políticas de apertura y estímulo a las exportaciones y el desarrollo turístico, así como a la atracción de inversiones externas. Por otro lado, una amalgama de núcleos de familias rurales dedicadas, algunas de ellas a diversas actividades agrícolas y rurales no agrícolas, de las cuales obtienen los ingresos requeridos para la subsistencia de sus familias y numerosas familias en situación de exclusión social.

Ambos partes mantienen intensas relaciones, de diversa naturaleza, entre ellas. Miembros de estas familias rurales, las cuales presentan como una de sus características más notables una creciente pluriactividad, han establecido contratos con empresas agroindustriales y comerciales para vender su producción agrícola. Asimismo, integrantes de estas familias, por lo general los jefes de familia y los jóvenes integrados muy temprano al mercado laboral, se emplean en diversas actividades en las empresas agrícolas productoras, así como en las plantas empacadoras o en agroindustrias instaladas en los diferentes territorios (Gras, 2003, Mora y Román, 2006).

La pluriactividad consiste en la diversificación de los ingresos de la familia rural, como resultado de la ocupación de sus miembros en actividades agrícolas y en una amplia gama de actividades no agrícolas, efectuadas en los propios territorios rurales o en los centros urbanos a los que acceden los integrantes de la unidad familiar. En algunos casos, las familias han trasladado su asiento a los espacios urbanos donde realizan actividades no agrícolas, las que complementan con las actividades agrícolas llevadas a cabo en su predio. Parte de estas familias está integrada por profesionales o sectores urbanos de ingresos medios y altos, que adquieren tierras de las familias rurales dispuestas a abandonar las actividades agrícolas. En otros casos, por el contrario, las familias se asientan en el espacio rural y alguno o algunos de los miembros de la familia se trasladan al espacio urbano a desempeñar muy variadas ocupaciones no agrícolas. Entre estas están la construcción, el comercio, los servicios domésticos, actividades docentes u otros servicios.

La emigración internacional de algunos de los integrantes de la familia hace de las remesas uno de los ingresos fundamentales para la subsistencia de la familia y para mantener las actividades agrícolas prediales. En otras oportunidades, las actividades no agrícolas se efectúan en los propios territorios rurales, donde las familias mantienen su domicilio. El alquiler de maquinaria, las microempresas, el comercio de productos e insumos agrícolas, la maquila o el turismo rural, son algunas de las actividades no agrícolas, desarrolladas por grupos de familias, diferenciadas por sus condiciones socioeconómicas, en los espacios rurales. Como se puede ver, la pluriactividad no es una característica exclusiva de las familias rurales de más bajos ingresos. Su presencia aparece como un rasgo de las familias pertenecientes a grupos sociales con condiciones socioeconómicas muy diversas (Gras, 2003; Sumpsi y Mora, 2004; Schneider, 2008; de Grammont y Martínez, 2009)⁶.

6. Schneider define la pluriactividad de la siguiente manera: "La pluriactividad se refiere a un fenómeno que presupone la combinación de dos o más actividades, siendo una de estas la agricultura, en una misma unidad de producción. Esta interacción entre actividades agrícolas y no agrícolas tiende a ser más intensa cuando más complejas y diversificadas son las relaciones entre los agricultores y el ambiente social y económico en que están situados. La forma de ejercicio de la pluriactividad es heterogénea y diversificada; y está relacionada, de un lado, con las estrategias sociales y productivas adoptadas por la familia y por sus miembros y, de otro lado, con su variabilidad, dependiente de las características del territorio en que está inserta. Se cree que a través de la pluriactividad, los agricultores familiares pueden establecer iniciativas de diversificación de sus ocupaciones interna y externamente a la unidad de producción, así como aumentar las fuentes y las formas de acceso a los ingresos" (Schneider, 2008:82)

En un estudio efectuado por FLACSO-Costa Rica para el Instituto de Desarrollo Agrario (hoy INDER)⁷, en 2010, con el propósito de efectuar una clasificación de los asentamientos rurales promovidos por esta institución, se encuentra una evidencia significativa sobre la importancia de las vinculaciones laborales de las familias campesinas pertenecientes a los asentamientos, con las empresas establecidas en los territorios en los cuales se hallan las parcelas familiares. Los niveles de exclusión social de las familias pertenecientes a los asentamientos se explica, en gran medida, por las posibilidades de generar ingresos por medio del trabajo realizado por los miembros de las familias fuera de sus unidades productivas.

Según se señala en el estudio, por haber asumido un análisis multinivel⁸, se ha podido estimar cuánto influyen en el índice de *exclusión/inclusión* social de los hogares, las características y condiciones de los asentamientos. El resultado es que no interviene mucho, apenas un 20%. El restante 80% se explica por las acciones que desarrollan los miembros de los hogares fuera de los asentamientos. Este resultado puede parecer desalentador, pero es necesario matizarlo de una doble manera. Por una parte, resulta necesario recordar que desde la década de los 80 en Costa Rica, como en el resto de las naciones en la región, se impusieron procesos de ajuste estructural con los cuales se modifica, de manera sustancial, el curso del desarrollo seguido por estos países. Uno de los sectores en donde estos cambios fueron más profundos fue en el agro. Aquellas familias dedicadas a actividades no integradas en el modelo por no lograr su reconversión hacia cultivos comerciales, orientados hacia el mercado exterior, fueron mayoritariamente marginadas, excluidas. De acuerdo con el informe de FLACSO, probablemente, una gran parte de los beneficiarios del IDA sufrie-

7. En 2012, la Asamblea Legislativa de Costa Rica aprueba la Ley 9036 “TRANSFORMACIÓN DEL INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO (IDA) EN EL INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL (INDER)” http://www.gaceta.go.cr/pub/2012/05/29/COMP_29_05_2012.pdf

8. Una buena definición sobre el análisis multinivel la ofrece el Observatorio de Desigualdades en la Salud, incluida a continuación: “Se refiere a los métodos estadísticos, surgidos de las ciencias sociales, que analizan los resultados relacionándolos simultáneamente con los factores determinantes medidos en diferentes niveles (ej, individual, del lugar de trabajo, del barrio, de la nación o de la región geográfica dentro de los límites geopolíticos o a través de ellos.) Si están guiados por modelos conceptuales bien elaborados que especifican claramente cuáles variables harán de estudiarse a qué nivel, estos análisis potencialmente permiten evaluar si la salud del individuo está determinada no sólo por características ‘individuales’ o ‘familiares’ (por ej., el ingreso personal o familiar) sino también por características “de la población” o “de la zona”; estas últimas pueden ser “de composición” (por ej., personas que viven en la pobreza) o ‘contextuales’ (irreducibles a nivel individual, por ej., distribución del ingreso, densidad de la población o carencia de establecimientos, como supermercados, bibliotecas o centros de salud)”. N Krieger. A glossary for social epidemiology. *J EpidemiolCommunityHealth* 2001; 55:693-700 [Traducción de la Organización Panamericana de la Salud] <http://www.ods-ciberesp.es/territorio/analisis-multinivel.html>

ron las consecuencias de estos cambios. En este contexto, la propia institución vio mermada su capacidad de acción y redujo de manera sensible su personal, sus funciones y las iniciativas dirigidas a promover el desarrollo de los asentamientos campesinos creados en el marco de su misión institucional.

El otro matiz, según el estudio, se logra al comparar la situación de las familias pertenecientes a los asentamientos, con la situación de las del resto del país. El estudio ha permitido comparar los niveles de exclusión de las familias beneficiarias del IDA, con datos nacionales de la Encuesta Nacional de Hogares del 2009. Tomando un índice de exclusión/inclusión que varía de 0 (exclusión total) a 100 (inclusión total) el grupo más bajo de hogares, a nivel nacional, tiene un promedio de 15.1 Por el contrario, el promedio del nivel más bajo de los hogares de los asentamientos es de casi el doble, 26.9. En otras palabras, los asentamientos con los índices más bajos no se ubican en el nivel más bajo de exclusión de los hogares de la sociedad costarricense. En esto influye, de manera muy clara, la acción desplegada por el IDA durante estas últimas décadas. Sin ella, la mayoría de esos beneficiarios se encontrarían en las mismas condiciones de los hogares con los índices de exclusión/inclusión más bajos del país.

Por otra parte, con la investigación se produce un segundo hallazgo fundamental, corolario del primero: el 80% atribuible a los hogares remite a una acción determinante: trabajar fuera del asentamiento. Esta es una cuestión clave y el estudio ha arrojado varias luces al respecto.

- ¿Quiénes trabajan fuera de los asentamientos? Hombres, jóvenes y que no tienen mayor educación (algún año más que primaria, lo cual en muchos casos, no supone haber concluido la secundaria).
- ¿Dónde trabajan? En empleos asalariados en los que los de mayor calidad (aquellos donde las condiciones de trabajo se ajustan a la legislación vigente) atraen más, pero también los empleos precarios tienen su atractivo. Estos trabajos externos no son solo en la agricultura y suelen hacerse en empresas medianas o grandes.
- ¿Hay diferencias entre los niveles de la clasificación de asentamientos? El nivel más alto se diferencia del resto en varios aspectos: donde el porcentaje de la mano de obra que trabaja fuera es más alto (ocho de cada diez trabajadores); es donde también hay mayor participación

laboral de mujeres; tiene la mano de obra con mayor educación; y suelen ocuparse en mejores empleos. No hay que olvidar que un buen número de estos asentamientos se ubican en la Región Central. Es decir, no solo fueron beneficiados por la “lotería de la localización”, sino que parece que han aprovechado bien las oportunidades.

- ¿Qué recursos de los asentamientos retienen mano de obra? Son dos. Por un lado, está la infraestructura (servicios de la vivienda y de educación) lo que estaría sugiriendo que los asentamientos, valga la redundancia, mejor asentados retienen más su mano de obra, y, por otro lado, la participación en organizaciones, que surte un efecto similar. Por el contrario, ni los proyectos productivos, que integran a varios beneficiarios de los asentamientos, ni la existencia de infraestructura productiva tienen incidencia. Esto insinúa que quien lo logra hacer, lo hace de manera individual.
- ¿Qué explicaría esta incapacidad de retención de mano de obra en los asentamientos? Hay varias respuestas. La primera es que el 80% de las actividades en los asentamientos son de mera subsistencia, por lo que no generan empleo remunerado. La segunda concierne al nivel más alto; como se ha mencionado, es el que representa el porcentaje más alto de personas trabajando afuera pero, a la vez, tiene el mayor peso de actividades internas dinámicas (que usan mano de obra). En otros términos, se ha logrado combinar empleos buenos fuera del asentamiento con cierto dinamismo productivo interno. Por eso son los hogares con mejores resultados en términos de inclusión. Y la tercera respuesta tiene inevitablemente un tono hipotético. Tomando en cuenta que la mayoría de la mano de obra que sale de los asentamientos es joven, pensamos que se está reflejando también la ruptura de la transmisión generacional de la cultura campesina. Los hijos no quieren seguir siendo lo que son los padres, campesinos de subsistencia con futuro incierto. Pero esto, según el estudio, es una hipótesis a verificar (Véase FLACSO, 2010).

La expansión de las actividades agrícolas, tradicionales y no tradicionales, así como el incremento de las actividades rurales no agrícolas, tales como el turismo, la agroindustria, los agronegocios y los servicios –actividades en las cuales también incursionan algunas familias y organizaciones rurales–; lo mismo que el incipiente desarrollo de la agricultura orgánica y de transición,

así como otras modalidades de agricultura conservacionista (producción en armonía con el ambiente), originan un medio rural más complejo, con relaciones y conflictos sociales que, aunque en su mayoría se encuentran latentes, forman un denso tejido social, aunque en muchos territorios en franco proceso de deterioro, el cual ha servido de sustento a las diversas estrategias y modalidades de organización e intercambio, seguidas por las familias rurales, con el fin de obtener los recursos necesarios para la subsistencia y para permanecer en sus fincas y comunidades rurales.

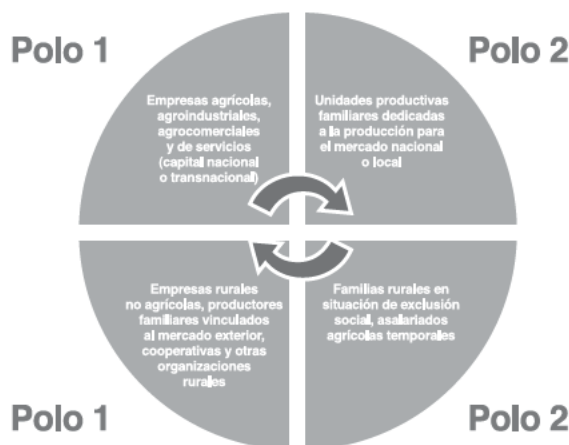
Entre los productores familiares se presenta una significativa heterogeneidad, aunque predominan entre ellos numerosas familias que han reorientado sus actividades productivas, respondiendo a las posibilidades que ofrecen las limitadas cantidades de tierra de la cual disponen y a sus desiguales condiciones, a las posibilidades de comercializar sus productos mediante contratos establecidos con empresas ubicadas en los territorios, colocándolos por medio de organizaciones rurales dedicados a la comercialización o enviándolos al mercado local. Asimismo, algunos de ellos incursionan en la agricultura conservacionista y en actividades rurales no agrícolas, entre las que sobresale la industrialización, en pequeña escala, de su producción y el turismo. Por lo general, los ingresos necesarios para la subsistencia familiar se completan con el trabajo asalariado en las plantaciones, emparadoras y otras empresas agrícolas y agroindustriales establecidas en las áreas en las cuales se desenvuelven y con la producción para el autoconsumo, con la cual procuran garantizar su seguridad alimentaria⁹.

9. En un estudio de la CEPAL, sobre la cohesión social, se hace el siguiente señalamiento sobre una manera de entender la “polarización”, cercana a nuestra percepción sobre la configuración bipolar del medio rural expuesta en este capítulo del libro: “Sin embargo, puede coexistir un arraigado sentido de pertenencia a escala micro, con una situación macro crítica en materia de cohesión social. Dicho de otro modo, puede darse una cohesión en el nivel comunitario y, al mismo tiempo, una desestructuración a escala de la sociedad. Cierta literatura se refiere actualmente a este fenómeno recurriendo al término “polarización”, que designa como polarizada a la población de un país cuando grupos sociales de tamaño considerable sienten algún grado importante de identificación con miembros de su propio conjunto y distancia respecto de otros (Gasparini y Molina, 2006)” (CEPAL, 2007:25). En nuestro caso, más que una “identificación”, lo encontrado es la inclusión en un conjunto de relaciones, con frecuencia asimétricas, entre los diversos actores integrados en cada uno de los polos y, en este caso sí, una significativa distancia social en relación, asimismo desigual, con los integrantes del polo opuesto.

En el Gráfico 8 se muestra, de manera sintética, los diversos componentes de la estructura socioeconómica originada en el medio rural. Uno de los polos de esta lo constituye un conjunto de empresas muy dinámicas dedicadas, la mayor parte de ellas, a la producción para la exportación o a la atención de la demanda de alimentos de los mercados locales, desperdigadas en los diversos territorios. Aunque en este polo predominan las empresas nacionales o transnacionales, se distingue también la participación de grupos de productores familiares, asociaciones o cooperativas, integradas positivamente en los procesos de producción agroalimentaria o en actividades rurales no agrícolas, como la agroindustria, el turismo o los servicios. La existencia de contratos entre los agricultores familiares y sus organizaciones con las empresas instaladas en los diversos territorios rurales o la integración de complejos agroindustriales o agrocomerciales, son formas de relación mediante las cuales se configura este polo de esta estructura (Dussel, 2002; Torres y Larroa, 2012; van der Ploeg, 2008). Forman parte también de este polo los grupos de asalariados agrícolas permanentes, con acceso formal al mercado laboral, cuya combinación de actividades (pluriactividad), les permite llenar las necesidades de reproducción de sus familias.

El otro polo, también esparcido por los diferentes territorios, está formado por extensos grupos de agricultores familiares, con una débil o nula integración en los mercados locales y excluidos de servicios públicos básicos, relacionados con sus actividades productivas o el acceso al bienestar, como la salud y la educación. Estos grupos han recibido el impacto de las políticas destinadas a promover las exportaciones y la atracción de inversiones externas, el desmantelamiento de los servicios de apoyo a la agricultura familiar y la ausencia de medidas dirigidas a fortalecer los mercados locales y la integración de las familias excluidas en procesos de desarrollo territorial. La vulnerabilidad a la cual se hallan expuestos numerosos grupos de familias ante situaciones como el cambio ambiental global, principalmente los productores agrícolas de subsistencia, los hacen formar parte de este polo caracterizado por la exclusión social (Montaño, 2013). Forman parte, asimismo, de este polo grupos significativos de trabajadores asalariados temporales o con una esporádica inserción en el mercado laboral, con marcadas dificultades para la obtención de los ingresos necesarios para la subsistencia familiar. La situación enfrentada por los integrantes de este polo se traduce en la imposibilidad del disfrute de la ciudadanía social y la persistencia de su exclusión social (Pérez Sainz, 2012).

Gráfico 9
Estructura socioeconómica rural bipolar



La existencia de esta estructura bipolar no significa que estemos en presencia de una suerte de “dualismo estructural”¹⁰, por dos razones principales: en primer lugar, por las múltiples interrelaciones entre ambos polos. En determinados territorios, las explotaciones familiares se convierten en reservorios de fuerza laboral formados por los integrantes de la unidad familiar (mujeres, hombres, jóvenes), cuyos ingresos se complementan con el trabajo directo en su tierra, o a las cuales tienen diversas posibilidades de acceso, y los salarios percibidos por los miembros de la familia dedicados a laborar, con frecuencia de manera temporal, en plantaciones, empacadoras u otros establecimientos

10. En este texto se sintetiza, de manera apropiada, la concepción dualista estructural, empleada durante la primera mitad del siglo pasado para caracterizar el desarrollo latinoamericano de la época: “Parte de identificar en las sociedades latinoamericanas la existencia de dos subsistemas poco compatibles: por un lado existe un sector evolucionado, con adaptabilidad al cambio, y por otro un sector arcaico, que queda al margen de las transformaciones, conservando los rasgos culturales que el primero abandona. Las sociedades constituyen espacios económicos que, desde la perspectiva de acumulación de capital y de la dominación política, son verdaderas prolongaciones de los territorios extranjeros; esta acumulación propicia que se formen los denominados “enclaves” económicos que concentran en sí los frutos del progreso técnico. Los intérpretes del dualismo estructural caracterizan la sociedad arcaica por un tipo de relaciones esencialmente familiares y personales, con instituciones tradicionales y una estratificación social rígida que defiende el status quo. En la sociedad moderna, las relaciones sociales son interpersonales y se constituyen en el sentido weberiano de racionalidad y utilidad; así como existen instituciones funcionales, las normas y valores de dicha sociedad están orientados hacia el cambio y el progreso” (Jurado, 2005, econlink.com.ar).

ubicados en los entornos de sus hogares¹¹. En segundo lugar, a causa de su extensión por diversos territorios. Si bien es posible distinguir territorios más dinámicos por la existencia de emprendimientos productivos de diversas escalas y los encadenamientos entre los diferentes tipos de unidades productivas, lo más frecuente es, dentro de la disparidad territorial característica del medio rural latinoamericano, la dispersión de las explotaciones rurales por los territorios rurales y la interconexión desigual establecida entre ellas, en cada territorio particular.

Según el “Informe sobre la Pobreza Rural 2011”, publicado por el FIDA, “El acceso al empleo asalariado es un componente importante de los ingresos de los hogares en algunas regiones. Tiene una enorme importancia en los países de América Latina y Asia, donde del 20% al 40% de los hogares forman parte de la mano de obra asalariada agrícola y un porcentaje similar de la mano de obra asalariada no agrícola. En América Latina, los salarios agrícolas o no agrícolas constituyen las tres cuartas partes de los ingresos totales para el 24% y el 31%, ingresos totales de los hogares rurales y en algunos países lo está haciendo con rapidez (FIDA, 2011:55).

1.4 Ambiente y desarrollo del medio rural

Un aspecto de gran significado en el análisis sobre las tendencias seguidas por el medio rural en América Latina y el Caribe, lo constituyen el comportamiento del desarrollo ambiental y los esfuerzos por promover la sostenibilidad en el desenvolvimiento de los territorios rurales y urbanos en la región. Según los datos aportados por la CEPAL, en este aspecto, con la diversidad característica de la región, se presenta un contraste entre los procesos de institucionalización del tema ambiental y la dinamización de los procesos de promoción de la sostenibilidad ambiental (legislación, políticas, organización institucional, acciones público-privadas e iniciativas impulsadas desde la sociedad civil) y el deterioro en varios indicadores ambientales básicos, algunos de ellos vinculados a procesos con una intensa presencia en el medio rural (Véase la Tabla 7).

11. En algunos casos las formas de vinculación de la fuerza laboral a los complejos agroexportadores provienen de épocas anteriores en las cuales las principales fuentes de trabajo asalariado se encontraba en los diversos sistemas de exportación existentes en el medio rural de la región y prevalecen, con las modificaciones de un contexto en el cual la producción para el mercado exterior continúa ocupando una posición privilegiada, pero en un marco en el cual surgen nuevas formas de configuración de las relaciones entre los actores y para cuyo análisis se requieren, asimismo, nuevas visiones y conceptualizaciones. Véase: Arias, S. 1988; Schiavoni, 2008.

Tabla 7
América Latina y el Caribe: Porcentaje de las áreas terrestres y marinas protegidas sobre la superficie territorial total. 1990-2009

País	1990	1995	2000	2005	2009
Antigua y Barbuda	0.7	0.7	0.8	1.0	1.0
Argentina	4.4	5.1	5.2	5.2	5.2
Bahamas	0.5	0.5	0.5	1.0	1.0
Barbados	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Belice	8.5	9.7	18.4	20.6	20.6
Bolivia (<i>Estado Plurinacional de</i>)	8.5	14.0	17.9	18.2	18.2
Brasil	10.8	13.0	18.7	26.6	27.8
Chile	12.8	13.2	13.2	13.2	13.2
Colombia	19.3	19.3	19.4	19.5	19.5
Costa Rica	16.2	17.5	17.6	17.7	17.7
Cuba	2.7	2.7	2.7	4.4	4.4
Dominica	3.6	3.6	3.7	3.7	3.7
Ecuador	4.2	4.6	15.3	15.3	15.3
El Salvador	1.2	1.2	1.3	1.3	1.4
Granada	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Guatemala	24.4	25.6	27.3	29.3	29.5
Guyana	2.9	2.9	4.9	4.9	4.9
Haití	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Honduras	10.0	11.1	13.5	13.9	13.9
Jamaica	2.3	3.2	7.3	7.3	7.3
México	2.4	4.4	8.4	11.2	11.8
Nicaragua	12.5	26.9	33.5	33.5	33.5
Panamá	10.3	11.0	11.0	11.5	11.5
Paraguay	2.9	3.8	4.4	5.4	5.4
Perú	4.6	4.7	7.5	13.1	13.1
República Dominicana	24.0	24.0	24.0	24.0	24.0
Saint Kitts y Nevis	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
San Vicente y las Granadinas	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
Santa Lucía	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Surinam	4.6	4.6	12.1	12.1	12.1
Trinidad y Tobago	7.4	9.6	9.6	9.6	9.6
Uruguay	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Venezuela (<i>República Bolivariana de</i>)	36.3	50.2	50.2	50.2	50.2
América Latina y el Caribe	9.5	11.6	15.3	18.9	19.5

Fuente: CEPAL. 2010.

Gran parte de los esfuerzos en materia ambiental y de desarrollo sostenible han procurado promover la incorporación de las estrategias desplegadas por las propias comunidades rurales, en las iniciativas de diversa naturaleza impulsadas en la región. En el documento preparado por la CEPAL, la FAO y el IICA sobre el medio rural en América Latina y el Caribe, se apunta lo siguiente sobre estos procesos: “En América Latina y el Caribe hay varios casos ejemplares de manejo forestal sostenible. La FAO realizó la sistematización de algunos de estos casos en Brasil, Chile, Guatemala, Perú, Bolivia, Honduras, México, República Dominicana, Nicaragua y Colombia (FAO y Junta de Castilla y León, 2011). La mayor parte de estos casos corresponde a procesos de manejo forestal desarrollados por comunidades campesinas y originarias o indígenas, que reciben beneficios económicos de los aprovechamientos sostenibles que implementan. También se analizaron iniciativas ejemplares de manejo forestal de empresas privadas en Perú y Chile. Si bien dichas iniciativas del sector privado buscan claramente la rentabilidad económica, muestran un eficiente nivel organizacional y operativo en el manejo de los bosques, y destacan la conciencia y preocupación socio ambiental que han desarrollado. En la región se ensayan enfoques para la gestión y administración pública de los recursos forestales, lo que se evidencia en diferencias en las políticas, las leyes y los programas forestales nacionales. Sin embargo, la región se caracteriza por la búsqueda de una mayor apropiación del beneficio y uso de los recursos forestales por parte de las comunidades locales, a través de dichas políticas, leyes y programas” (CEPAL, FAO, IICA, 2012:82).

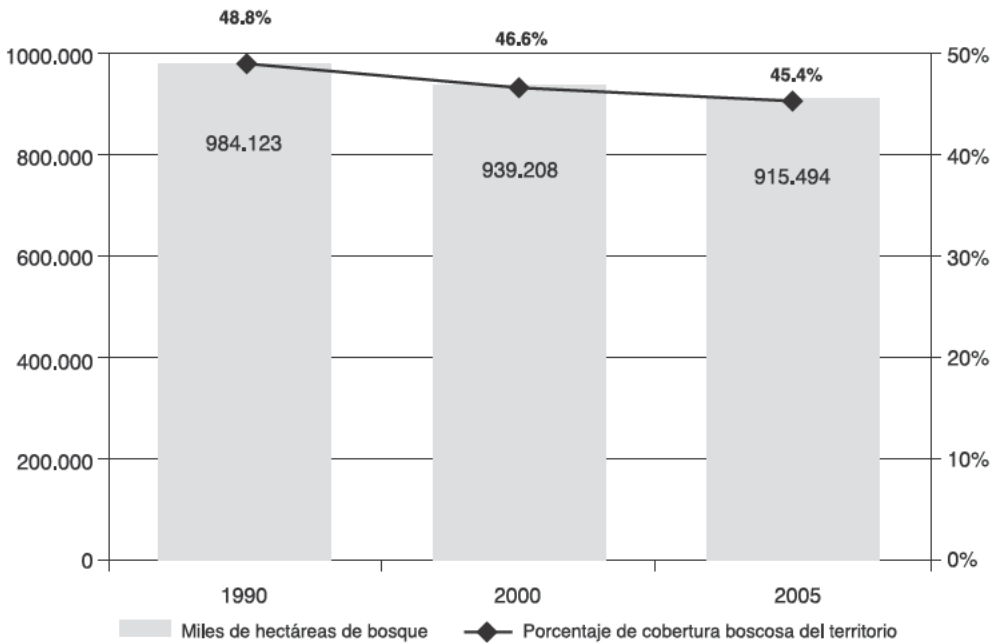
Como se ha analizado en este apartado del libro, gran parte de las exportaciones de los países de la región están constituidas por bienes primarios, entre ellos productos agrícolas y forestales, minerales e hidrocarburos, los cuales requieren un uso intensivo de recursos naturales con un impacto directo en la biodiversidad (Véase el Gráfico 9). Asociado a esto, y a pesar de las regulaciones existentes, el uso intensivo de agroquímicos con frecuencia genera daños ambientales de consideración en los territorios rurales en los cuales se extienden los cultivos en diversas escalas (Véase la Tabla 8).

Tabla 8
América Latina y el Caribe: Intensidad del consumo de fertilizantes. 1961-2007
(Toneladas por cada mil hectáreas de superficie agrícola)

País	1961	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Argentina	0.1	0.3	0.7	0.5	0.9	1.3	1.3	4.1	6.7	9.1	10.9	13.5
Bahamas	...	...	120.0	114.1	109.1	41.7	8.3	16.7	23.1	...	...	...
Barbados	269.8	289.9	300.0	221.1	305.3	175.4	142.1	168.4	157.9	74.6	95.1	90.8
Belice	4.6	12.3	40.2	24.7	19.7	24.0	40.5	34.2	41.2	37.3	41.1	...
Bolivia												
(Estado Plurinacional de)	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.7	0.4	0.4
Brasil	1.8	1.6	5.1	9.3	18.7	13.9	13.3	16.3	25.1	31.5	32.7	42.9
Chile	3.5	6.2	8.6	5.5	7.9	12.4	19.3	26.4	31.9	45.7	40.5	38.2
Colombia	1.8	3.0	3.4	4.8	6.9	8.0	13.4	10.9	14.7	16.2	18.2	17.1
Costa Rica	13.4	15.8	26.6	31.1	29.2	29.1	39.3	44.2	60.9	75.5	63.2	57.5
Cuba	29.6	50.6	78.9	57.0	89.2	94.1	86.0	36.5	19.9	12.8	16.1	18.6
Dominica	...	...	...	...	157.9	142.1	188.9	188.9	142.9	22.5	29.0	59.7
Ecuador	2.3	3.3	7.0	6.1	11.2	9.7	8.7	12.5	20.4	26.1	34.4	415.4
El Salvador	16.5	27.5	52.6	71.8	42.8	61.9	53.0	48.0	51.9	44.1	26.5	56.8
Guatemala	5.7	5.4	16.8	19.0	28.0	25.1	27.3	41.2	47.4	43.5	47.6	43.6
Guyana	6.4	6.9	7.3	9.3	3.5	7.1	6.9	8.7	7.4	5.5	8.1	8.2
Haití	0.1	0.1	0.2	1.3	0.3	2.0	0.6	4.6	8.4	...	...	...
Honduras	1.9	3.2	7.9	6.4	8.8	7.0	4.5	25.5	61.5	54.0	63.4	59.7
Jamaica	25.3	31.7	43.1	36.1	35.2	24.7	40.1	51.7	43.7	28.7	15.8	7.5
México	1.9	3.4	5.5	10.9	12.5	17.6	17.3	12.0	17.1	15.2	14.4	15.0
Nicaragua	1.2	8.3	7.2	5.3	14.5	16.3	9.9	6.8	5.7	10.6	11.9	11.0
Panamá	3.1	4.8	12.5	14.1	16.5	12.9	18.2	13.0	14.0	8.5	9.3	8.1
Paraguay	0.1	0.1	0.8	0.1	0.5	0.7	1.0	1.4	3.2	11.4	12.7	16.8
Perú	5.4	4.8	4.7	5.7	6.3	4.0	4.8	7.2	12.0	14.1	15.8	18.7
República Dominicana	6.4	5.3	16.2	29.7	19.7	23.2	36.2	36.2	36.5	...	...	...
Saint Kitts y Nevis	36.8	60.0	140.0	180.0	140.0	215.4	73.5	132.7	178.9	10.8	11.2	10.8
San Vicente y Las Granadinas	111.0	127.3	236.4	400.0	325.0	341.7	191.7	250.0	390.0	...	...	...
Santa Lucía	26.5	50.0	178.9	205.0	43.0	93.9	272.4	523.8	311.8	...	...	...
Suriname	18.9	27.3	44.6	48.3	23.2	143.9	11.4	48.3	65.9	60.6	96.6	77.8
Trinidad y Tabago	54.4	92.1	89.8	66.2	79.0	99.9	92.2	92.1	137.4	74.5	535.4	42.3
Uruguay	1.5	2.3	4.6	3.1	5.4	4.0	4.8	4.4	7.0	12.9	13.7	16.8
Venezuela												
(República Bolivariana de)	1.0	1.8	3.0	6.9	11.5	18.8	19.9	...	...	20.5	17.5	24.0
América Latina y el Caribe	1.7	2.5	4.7	7.0	11.5	11.1	11.5	11.5	16.8	20.8	21.6	30.2

Fuente: CEPAL. 2010.

Gráfico 10
América Latina y el Caribe: Evolución de la superficie de bosques
y cobertura boscosa del territorio, 1990, 2000 y 2005
 (Miles de hectáreas y porcentajes)



En la región es clara, asimismo, la creciente vulnerabilidad ante la presencia del cambio climático o cambio ambiental, fenómeno ante el cual se generan múltiples eventos extremos y desastres de origen natural (véase la Tabla 9). El impacto de estos fenómenos acarrea significativas consecuencias humanas en diversos territorios rurales de la región, con efectos sensibles en el desarrollo de las actividades productivas generadas en las áreas rurales afectadas¹².

12. "Hay evidencia creciente de que los factores climáticos son un factor cada vez más relevante para la seguridad alimentaria, la rentabilidad del negocio agrícola y el nivel de bienestar rural. En el 2009 se presentaron sequías importantes en varios países de la región y durante el 2010 tendrá tuvo presencia el fenómeno del niño, que causa sequías en zonas centroamericanas, del Caribe y andinas. Además, se esperan problemas por exceso de lluvias e inundaciones en los países de clima templado al norte y sur del continente y también en algunas zonas andinas. A lo anterior se agregan problemas debidos a otros desastres naturales, como los recientes terremotos en Haití y Chile y sus efectos sobre los negocios agrícolas y su infraestructura de apoyo. El cambio climático ha exacerbado problemas derivados del descuido en la atención a cosechas, que se ha dado como un efecto indirecto de la crisis y de las pérdidas de rentabilidad en algunos cultivos. Ello, en paralelo al cambio climático, y en muchos casos en asociación con o a consecuencia del mismo, ha evidenciado una proliferación de plagas y enfermedades que ya parecían desterradas del hemisferio, como la Sigatoka Negra del banano y plátanos (causada por el hongo *Mycosphaerella fijiensis*), que vuelve a aflorar en el Caribe, o algunas emergentes como el letal virus del enverdecimiento de los cítricos (enfermedad de Huanglongbing o enfermedad del dragón dorado, causada por una bacteria del género *Liberibacter*, transmitida por insectos psílidos), que se empieza a extender por todo el hemisferio y amenaza el total de la producción de cítricos del continente (CEPAL, FAO, IICA, 2010:29).

Tabla 9
América Latina y el Caribe: Ocurrencia de eventos extremos y
desastres de origen meteorológico, 1999-2008 (cantidad)

Región ¹²	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Terremotos										
Caribe³										
Cantidad de eventos	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0
Personas afectadas	0	0	0	0	2.015	100	0	0	1	0
Pérdidas humanas	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
América Latina⁴										
Cantidad de eventos	7	3	6	2	3	3	3	1	6	1
Personas afectadas	1.352.258	7.908	1.944.800	2.447	180.153	8.818	30.901	16.470	507.454	1.754
Pérdidas humanas	1.235	9	1.316	0	33	9	17	0	532	11
América Latina y el Caribe										
Cantidad de eventos	7	3	6	2	4	4	3	1	7	1
Personas afectadas	1.352.258	7.908	1.944.800	2.447	182.168	8.918	30.901	16.470	507.455	1.754
Pérdidas humanas	1.235	9	1.316	0	36	9	17	0	532	11
Erupciones volcánicas										
el Caribe³										
Cantidad de eventos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Personas afectadas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pérdidas humanas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
América Latina⁴										
Cantidad de eventos	4	2	1	4	1	0	2	5	1	4
Personas afectadas	30.545	41.800	22.770	149.950	25.000	0	2.000	320.263	3.000	126
Pérdidas humanas	0	0	0	0	0	0	2	5	0	9
América Latina y el Caribe										
Cantidad de eventos	4	2	1	4	1	0	2	5	1	4
Personas afectadas	30.545	41.800	22.770	149.950	25.000	0	2.000	320.263	3.000	126
Pérdidas humanas	0	0	0	0	0	0	2	5	0	9

Continúa ➡

Región ¹²	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tormentas el Caribe³										
Cantidad de eventos	9	0	6	7	2	4	5	2	3	6
Personas afectadas	263.353	0	5.900.387	327.720	10.155	1.005.173	2.643.054	15.268	498.220	795
Pérdidas humanas	7	0	12	15	34	2.845	108	5	275	523
América Latina⁴										
Cantidad de eventos	3	9	14	11	3	4	11	3	4	6
Personas afectadas	5.000	96.010	160.183	629.597	9.900	151.990	3.639.406	270.700	437.931	622
Pérdidas humanas	12	49	120	104	16	29	1.758	15	209	300
América Latina y el Caribe										
Cantidad de eventos	12	9	18	18	5	7	13	5	6	12
Personas afectadas	268.352	96.010	6.060.570	957.317	20.055	1.157.163	6.282.460	285.968	936.151	1.417
Pérdidas humanas	19	49	132	119	50	2.874	1.866	20	484	823
Inundaciones el Caribe³										
Cantidad de eventos	1	3	1	4	6	1	5	6	5	3
Personas afectadas	50	1.875	5.081	100.089	228.453	41.285	290.307	91.200	142.791	126
Pérdidas humanas	13	18	26	43	72	3.353	54	17	73	548
América Latina⁴										
Cantidad de eventos	21	28	22	30	27	15	17	14	19	21
Personas afectadas	2.438.520	436.489	722.207	743.863	635.241	593.437	717.141	645.487	4.665.629	4.757
Pérdidas humanas	30.855	469	225	307	452	249	434	244	503	834
América Latina y el Caribe										
Cantidad de eventos	22	31	23	34	33	16	22	20	24	24
Personas afectadas	2.438.570	438.364	727.288	843.952	863.694	634.722	1.007.448	736.687	4.808.420	4.884
Pérdidas humanas	30.868	487	251	350	524	3.602	488	261	576	382
										572

Continúa ➡

Región ¹²	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tormentas extremas el Caribe³										
Cantidad de eventos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Personas afectadas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pérdidas humanas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
América Latina⁴										
Cantidad de eventos	1	7	3	3	2	2	0	1	1	0
Personas afectadas	0	25.977	4.855	25.200	1.839.888	2.139.467	0	0	884.572	0
Pérdidas humanas	15	109	23	50	360	109	0	12	82	0
América Latina y el Caribe										
Cantidad de eventos	1	7	3	3	2	2	0	1	1	0
Personas afectadas	0	25.977	4.855	25.200	1.839.888	2.139.467	0	0	884.572	0
Pérdidas humanas	15	109	23	50	360	109	0	12	82	0
Sequías el Caribe³										
Cantidad de eventos	0	2	0	0	1	1	0	0	0	0
Personas afectadas	0	0	0	0	35.000	0	0	0	0	0
Pérdidas humanas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
América Latina⁴										
Cantidad de eventos	3	2	2	4	1	4	2	1	1	1
Personas afectadas	105.000	21.125	1.896.596	103.500	0	192.500	52.990	0	1.000.000	32.500
Pérdidas humanas	12	0	41	0	0	0	0	0	0	0
América Latina y el Caribe										
Cantidad de eventos	3	4	2	4	2	5	2	1	1	1
Personas afectadas	105.000	21.125	1.896.596	103.500	35.000	192.500	52.990	0	1.000.000	32.500
Pérdidas humanas	12	0	41	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: CEPAL, 2010.

Los indicadores ambientales globales sobre América Latina y el Caribe, seleccionados y expuestos en este texto, permiten valorar la relevancia de los procesos de protección de la biodiversidad y las constantes tensiones entre el uso de los recursos naturales y las necesarias acciones de prevención de los desastres de origen natural, la protección de las condiciones básicas requeridas para la supervivencia de las familias asentadas en los territorios rurales y la conservación de funciones esenciales del medio rural, entre estos la preservación de la belleza paisajística o de recursos básicos como el agua y otros elementos de la diversidad biológica local¹³.

La consideración del tema ambiental, en el análisis de las tendencias del medio rural, resulta imprescindible, tanto por la obligación de considerar la sostenibilidad en las estrategias de desarrollo impulsadas en el ámbito nacional y regional, así como en la elaboración y ejecución de las estrategias de desarrollo rural territorial. La búsqueda de la sostenibilidad ambiental es un componente básico de estas estrategias y su incorporación en las iniciativas de desenvolvimiento territorial debe tomar en cuenta las configuraciones particulares de los ecosistemas existentes en cada territorio¹⁴.

13. En el marco de estas tendencias resultan primordiales las propuestas de crear políticas cada vez más integradas para manejar la sostenibilidad en los procesos productivos generados en el medio rural: "(...) un tema destacado discutido en la pasada reunión de la Comisión Forestal para América Latina y el Caribe (COFLAC), realizada en marzo del 2012 en Paraguay, fue la importancia de promover una integración más efectiva del manejo de los bosques, la silvicultura y los sistemas agroforestales en las actividades productivas de la agricultura familiar. Esto, considerando que sólo las comunidades indígenas asentadas en el interior del bosque y algunas pocas comunidades de campesinos y colonos, son comunidades exclusivamente forestales. En la mayoría de los casos, los campesinos y colonos son al mismo tiempo madereros, forestales y desarrollan actividades agropecuarias. Por lo tanto, la tendencia en el diseño de políticas públicas y directrices operativas para el manejo de bosques, así como para la promoción del desarrollo agropecuario, es considerar como aspecto relevante la integración de los diversos sistemas productivos en las fincas: silvicultura, manejo de bosques, agricultura, ganadería, acuicultura, pesca, etc. Esto implica la existencia de una importante oportunidad para el desarrollo de los sistemas agro-silvopastoriles" (CEPAL, FAO, IICA, 2012:82-83).

14. En el Informe del Banco Mundial, sobre el desarrollo mundial del 2008, se apunta lo siguiente en relación con la agricultura y el desarrollo sostenible: "Al utilizar los recursos naturales (a menudo de un modo inadecuado), la agricultura puede generar resultados ambientales positivos y negativos. Es con mucho la actividad que consume más agua, por lo que contribuye a la escasez de este recurso. Tiene un papel preponderante en el agotamiento de las aguas subterráneas, la contaminación por agroquímicos, el desgaste del suelo y el cambio climático mundial, dado que es responsable de hasta un 30% de las emisiones de gases de efecto invernadero. Pero también es un proveedor fundamental de servicios ambientales, que generalmente no se reconocen ni se remuneran, como el secuestro del carbono, la ordenación de las cuencas hidrográficas y la preservación de la diversidad biológica. Con la creciente escasez de recursos, el cambio climático y la preocupación por los costos ambientales, no es posible continuar con el modo habitual de utilizar los recursos naturales en la agricultura. Resulta imperioso lograr que los sistemas de explotación agrícola de los pobres en las zonas rurales se vuelvan menos vulnerables al cambio climático. El manejo de los vínculos entre agricultura, conservación de los recursos naturales y medio ambiente debe ser una parte integral del uso de la agricultura para fines de desarrollo" (Banco Mundial, 2008:4).

Se ha dicho que la heterogeneidad es una característica evidente en el desarrollo de América Latina y el Caribe, motivo por el cual el análisis de las tendencias seguidas por el medio rural en la región se efectúa con la debida precaución sobre el carácter diverso de los procesos económicos, políticos, sociales y ambientales ocurridos en cada sociedad particular. Este aspecto adquiere mayor intensidad al examinar los territorios rurales en el medio rural de cada país y al revisar la biodiversidad y los fenómenos ambientales presentes en cada uno de ellos. Por esta razón, entre otras analizadas más adelante, el diseño de las estrategias de desarrollo territorial tienen como punto de partida las condiciones existentes en los territorios rurales particulares, como la manera de dar respuestas eficaces a los requerimientos del desarrollo sostenible en los territorios rurales de la región.

Las tendencias seguidas por el medio rural latinoamericano y caribeño, en el marco de los procesos de intensificación de la integración económica, política y cultural vividos en la sociedad contemporánea, llevan a la configuración de una mayor interconexión entre los territorios urbanos y rurales. Asimismo, conducen a una mayor heterogeneidad entre los territorios rurales de la región, a una situación ambiental con un requerimiento de acciones más determinantes en la búsqueda de la sostenibilidad y a una serie de dinámicas de diferenciación social, originadas en las formas diversas de expansión del capital y de articulación de las familias rurales, en particular los agricultores familiares y los asalariados agrícolas, a las empresas o complejos agrícolas, agroindustriales, agrocomerciales y turísticos expandidos por las desiguales áreas rurales de la región.

En este contexto, determinado por los procesos de configuración de los territorios, en los cuales ocurren las relaciones sociales entre actores sociales diversos, se impulsan las acciones de desarrollo en el medio rural de los países latinoamericanos y caribeños. La presentación de estas tendencias tiene el propósito de mostrar los grandes desafíos a los cuales se enfrentan estas sociedades cuando asumen el compromiso de promover el desarrollo en sus territorios rurales y de generar el bienestar, la inclusión y la cohesión social como un rasgo fundamental de su desenvolvimiento. Asimismo, pretende ofrecer un marco más amplio para acercarnos al análisis de los procesos sociales llevados a cabo en el medio rural de la región.



Capítulo II

Rezago social, migración y ciudadanía social en los territorios rurales de América Latina: el desafío de la cohesión social

2.1 El desarrollo rural territorial (DRT)

El objetivo principal perseguido con el impulso de los procesos de desarrollo rural territorial en América Latina y el Caribe consiste en promover el desarrollo productivo e institucional y generar el bienestar social, restaurar el tejido social y desarrollar la cohesión social en los territorios rurales (CEPAL, 2007; CEPAL, 2010). *Desde nuestra perspectiva, el desarrollo rural es entendido como el proceso de transformación productiva, institucional y social de los territorios rurales, conducido por los actores sociales territoriales, con el apoyo de las agencias públicas o privadas de desarrollo, orientado a la búsqueda del bienestar de la población rural y la cohesión social territorial, en un marco de equidad y sostenibilidad ambiental*¹⁵.

15. En su momento, Schejtman y Berdegúe ofrecieron una conceptualización sobre el Desarrollo Territorial Rural en la cual se fundamenta nuestra propia definición: “Definimos el DTR como un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. De la definición se desprende que el DTR descansa sobre dos pilares estrechamente relacionados, la transformación productiva y el desarrollo institucional cuyo contenido es necesario precisar: La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio con mercados dinámicos, lo que supone cambios en los patrones de empleo y producción de un espacio rural determinado. El desarrollo institucional tiene como objetivo estimular la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, así como modificar las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los pobres en los procesos y los beneficios de la transformación productiva” (Schejtman y Berdegúe, 2004:30) .

Esta manera de concebir el desarrollo territorial lleva, por una parte, a una comprensión más integral sobre el desenvolvimiento del medio rural y a colocar en el lugar preponderante en las iniciativas de desarrollo (programas, proyectos y actividades), a los habitantes de los territorios rurales. En este sentido, resulta oportuno lo apuntado por Cerna, según el cual, “(...) el modelo adoptado por los proyectos que no dan primacía a las personas entra en conflicto con el modelo intrínseco a los verdaderos procesos sociales del desarrollo, en cuyo centro se encuentran, simplemente, sus protagonistas. Este conflicto socava seriamente la efectividad de los proyectos que intentan inducir y acelerar el desarrollo” (Cerna, 1995:33)¹⁶. Por otra parte, obliga a volver la mirada hacia una serie de fenómenos con una fuerte presencia en los territorios rurales y a superar las visiones productivistas cuya comprensión del desarrollo se centra, de manera exclusiva, en las transformaciones en la estructura productiva y en el mejoramiento de las variables económicas, dejándose de lado el conjunto de procesos requeridos para generar el bienestar de las familias habitantes de los territorios rurales. Estos aspectos, si bien constituyen elementos básicos en los procesos de desarrollo territorial, deben abordarse de manera interrelacionada con los elementos institucionales y sociales, esenciales para promover las transformaciones requeridas a fin de dinamizar el desarrollo en los territorios rurales y generadoras de mejoras sustanciales en las condiciones de vida de los hogares rurales y en el disfrute de la ciudadanía social.

“Las sinergias entre los agentes públicos y privados, entre los distintos niveles de gobierno, y entre los sectores productivos locales y los mercados más amplios son un componente esencial para activar el desarrollo territorial. Estos esfuerzos deben complementarse con los esfuerzos nacionales que, a través de las políticas de descentralización y asignación territorial de recursos, tratan de potenciar el desarrollo de las regiones más rezagadas y atender sus necesidades más apremiantes. Así, la dialéctica entre la movilización desde las

16. Colocar a las personas en el lugar de protagonistas de sus propios procesos de desarrollo conlleva a un tipo de relación entre las agencias promotoras del desarrollo y los actores territoriales de carácter horizontal y en la cual se valoren los conocimientos, experiencias y recursos con los cuales cuentan los participantes en las iniciativas. La superación de las formas tradicionales asumidas por estas vinculaciones resulta fundamental para promover el auto-desarrollo en los territorios rurales. A esto se refiere Norman Uphoff, cuando apunta lo siguiente: “Es común que los planificadores, administradores y técnicos contemplen a la gente, de alguna manera, como ‘el problema’, y que consideren que son ellos mismos los que tienen la ‘solución’. En la práctica, la situación puede ser al revés: las actitudes y las actuaciones de los funcionarios gubernamentales suelen constituir barreras al cambio para el desarrollo. La no cooperación o la llamada resistencia al cambio por parte de la población puede ser el efecto reflejo de experiencias negativas con anteriores programas gubernamentales, enfoques condescendientes y consejos fundamentales en una información inadecuada. Es probable que el comportamiento de la gente sea una medida de adaptación a un ámbito inseguro o impredecible en el que se incluye la conducta del personal gubernamental” (Uphoff, 1995, en Cerna, 1995: 575).

propias regiones y las políticas nacionales de cohesión territorial deben crear círculos virtuosos entre el capital social y la política pública, fortaleciendo las capacidades de desarrollo específicas que los territorios demandan” (CEPAL, 2010:148).

Esta perspectiva integral del desarrollo plantea la necesidad de analizar la concentración del rezago social en los territorios rurales de América Latina y el Caribe. Aunque en las áreas urbanas de estos países se presentan espacios de exclusión y pobreza, mucha de ella alimentada por familias excluidas en el medio rural, inmigrantes en las áreas urbanas, que incrementan los niveles de pobreza y exclusión social en las aglomeraciones urbanas, los datos incluidos en este capítulo expresan las situaciones de privación social más agudas en las áreas rurales¹⁷. La presencia de estas significativas brechas sociales en el medio rural regional establece límites relevantes al disfrute de la ciudadanía social por parte de los integrantes de numerosas familias, comunidades y territorios rurales. Existe una estrecha relación entre desarrollo rural y disfrute de la ciudadanía integral¹⁸.

2.2 Los conceptos de ciudadanía social y cohesión social

Esta situación del medio rural, extendida a lo largo de la región con la ya señalada heterogeneidad que la caracteriza, constituye un rasgo fundamental del desarrollo en los espacios rurales y remite a dos conceptos primordiales en el impulso de las estrategias de desarrollo territorial rural: *la promoción del disfrute de la ciudadanía social por parte de las familias habitantes en los territorios rurales y de la cohesión social territorial*, ambos conceptos estre-

17. Según datos aportados por el INEC, a partir de la Encuesta Nacional de Hogares de 2011 (ENAHOG 2011), en Costa Rica se presentaban las siguientes disparidades entre las zonas urbanas y rurales del país:

- En la zona urbana el ingreso promedio del hogar es de ₡1 015 372 y el per cápita de ₡357 528, mientras en la rural es de ₡595 471 y ₡192 115, respectivamente.
- La zona urbana continúa con una menor incidencia de la pobreza respecto a la rural (19,1% y 26,0 %, respectivamente) con una brecha de 7 puntos porcentuales, la cual se acortó en un punto porcentual, en comparación con la estimación de 2010. Respecto al año anterior, la pobreza extrema crece en ambas zonas y se ubica en 4,9% en la urbana y 9,1% en la rural.
- En la zona urbana, uno de cada veinte hogares se encuentra en pobreza extrema, mientras que en la zona rural es uno de cada diez (INEC, 2011).

18. “Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2005), el 36,7 por ciento de los pobladores urbanos viven bajo la línea de pobreza, proporción que se eleva a aproximadamente 58 por ciento en el campo. La situación es muy parecida en lo que concierne a la indigencia: en 2004 había en la región casi tres veces más indigentes en las áreas rurales que en las urbanas (34 por ciento frente a 12,4 por ciento de la población indigente). Aunque la situación varía de un país a otro, las medidas adoptadas en las últimas dos décadas para contrarrestarla han sido a todas luces insuficientes, dado que la proporción de pobres e indigentes ha permanecido estable desde los años ochenta (Soto, Santos y Ortega, 2006:14).

chamente relacionados entre sí. Su definición parte del análisis de los procesos redistributivos en las sociedades actuales y de la forma en que la sociedad responde a las demandas, necesidades y aspiraciones de la ciudadanía. Estos elementos adquieren gran relevancia ante las desigualdades sociales experimentadas por las sociedades latinoamericanas y caribeñas y por la presencia de brechas sociales, con cuyo surgimiento se colocan en desventaja los hogares ubicados en los territorios rurales de la región.

La persistencia de significativas privaciones sociales en estos países, con especial significado en sus territorios rurales, colocan la preocupación por la inclusión social de los hogares excluidos del desarrollo en los diversos territorios en los cuales se asientan los principales rezagos en materia de salud, saneamiento, educación, vivienda, infraestructura y acceso a los servicios públicos básicos, en un lugar prioritario en las agendas del análisis sobre las desigualdades y en las políticas y acciones institucionales.

Para la CEPAL, “Las diversas instituciones y actores que inciden en el desarrollo territorial, tanto de abajo hacia arriba como de arriba a abajo, hacen imperativo avanzar en el logro de acuerdos y pactos para el tipo de políticas planteadas. La cohesión territorial debe ser el punto de encuentro de la promoción del desarrollo regional y local desde arriba y desde abajo, y el centro de coordinación y articulación de las políticas sectoriales y las políticas transversales, tradicionalmente separadas” (CEPAL, 2010:148).

El empleo de los conceptos de ciudadanía social y de cohesión territorial¹⁹, ambos adoptados con el propósito de brindar una orientación a las políticas destinadas a promover la inclusión social y enfrentar los agudos procesos de desigualdad social vividos en la región, han tomado importancia en las iniciativas de desarrollo rural territorial, en las cuales la generación de capacidades, la creación de ciudadanía y la promoción de la cohesión territorial se consideran como elementos constitutivos de las estrategias seguidas para alcanzar el desarrollo productivo, social y ambiental en las diversas áreas rurales de la región.

19. En una ponencia publicada por GIGAP, se menciona el origen europeo del concepto de cohesión social y de los intentos de adaptación a la realidad latinoamericana, así como a algunos enfoques críticos. En relación con este concepto, véase Palma-Muller y Ruiz-Ruvalcaba, 2012.

Si bien estos conceptos y su traducción en objetivos de las acciones de desarrollo rural tienen, desde su origen, una estrecha relación con el denominado Estado de Bienestar o con el Estado Social de Derecho, su adopción en América Latina adquiere dimensiones particulares en relación con las condiciones del entorno en el cual se llevan a cabo las iniciativas por impulsar las transformaciones productivas, institucionales y sociales requeridas para generar la cohesión y el bienestar en los territorios rurales.

Entre esas dimensiones sobresale la revitalización de las funciones del Estado, ausente o debilitado en su vinculación con el desarrollo de los territorios rurales en el período de reformas institucionales adoptadas como resultado de las políticas de ajuste, apertura y liberalización de las economías latinoamericanas. Una segunda dimensión se relaciona con la búsqueda de la territorialización de las políticas públicas y el diseño de arreglos institucionales, con los cuales se logre dar respuestas eficaces a las demandas multidimensionales y a los requerimientos de acción intersectorial originados en los procesos de desarrollo territorial. Una tercera dimensión se relaciona con el establecimiento de alianzas público-privadas como un camino para la dinamización económica y social de los territorios, la convocatoria de los diversos actores territoriales y la movilización de los recursos endógenos, como un camino apropiado para promover el desarrollo en los territorios rurales. En este sentido, la creación de capacidades, la generación de ciudadanía y la cohesión territorial, si bien requieren de una destacada participación de los diversos niveles estatales, surgen de la convocatoria y la participación de varios actores con un papel significativo en la búsqueda del desarrollo y la superación de las desigualdades.

En relación con el concepto de ciudadanía social, Adela Cortina, siguiendo los postulados de Thomas H. Marshall, apunta lo siguiente: “Desde esta perspectiva es ciudadano aquel que en una comunidad política goza no sólo de *derechos civiles* (libertades individuales), en los que insisten las tradiciones liberales, no sólo de *derechos políticos* (participación política), en los que insisten los republicanos, sino también de *derechos sociales* (*trabajo, educación, vivienda, salud, prestaciones sociales en tiempos de especial vulnerabilidad*). La ciudadanía social se refiere entonces también a ese tipo de derechos sociales, cuya protección vendría garantizada por el Estado nacional, entendido no ya como Estado liberal, sino como Estado social de derecho” (Cortina, 1998:66).

El sentido de pertenencia a una comunidad, un territorio o una nación está condicionado por el sentimiento de reconocimiento de una serie de derechos cuyo disfrute los hace saberse miembros de esa colectividad. Para Cortina, “las personas cobramos nuestra identidad y autoestima en el seno de una comunidad que nos reconoce derechos o nos los niega, que nos hace saber que somos miembros suyos o nos hace sentirnos extraños”. Para la autora, en el marco de la sociedad, “el reconocimiento de la pertenencia tiene dos lados: la comunidad está dispuesta a proteger la autonomía de sus miembros, reconociéndoles unos derechos civiles y políticos, porque no les considera vasallos o súbditos, pero también se propone hacerles partícipes de los bienes sociales indispensables para llevar adelante una vida digna; de aquellos bienes básicos para una vida humana que no puede quedar al libre juego del mercado” (Cortina, 1998:92-93).

De acuerdo con lo señalado por Cortina, la identidad comunal, territorial o social o la adhesión a esas colectividades no puede ser entendida como una simple abstracción o como el resultado exclusivo de las relevantes e intensas relaciones de parentesco o de vecindad, o del compartir una misma cultura, asunto de suyo difícil en sociedades como las nuestras en las cuales tienden a coexistir en un mismo espacio social personas que se identifican con culturas diversas (multiculturalismo). Un aspecto básico en el logro de la identidad lo constituye el tener acceso a un mínimo de bienes materiales, el acceso a servicios básicos como la salud, la educación y el saneamiento y la posibilidad de desarrollar sus capacidades para desenvolverse en su espacio social. La comprensión más amplia del desarrollo rural implica la generación de las condiciones mínimas requeridas para el aumento de las capacidades personales y el disfrute del derecho a la ciudadanía social. Esta manera de entender el desarrollo le da sentido a la participación de los actores territoriales en el manejo de sus propios procesos de desarrollo y marca pautas para delinear el trabajo de los promotores del desarrollo territorial²⁰.

20. “No cabe duda de que la comunidad es el espacio más apropiado para lograr reconocimiento, promover el fortalecimiento personal y crear las condiciones para el ejercicio de los derechos cívicos, políticos y sociales, necesarios para gozar de una ciudadanía integral. Pero, es muy importante no idealizar a la comunidad en donde fenómenos tales como el individualismo o el aislacionismo presente en grupos, familias o personas y los conflictos de diverso tipo surgidos entre sus miembros, así como las relaciones de poder –intra e interfamiliares- y el clientelismo, prevalecen o son suficientemente sólidos como para impedir la autonomía, la autogestión y el empoderamiento comunal” (Durstun, 2005).

El concepto de cohesión social, compartido como una de los propósitos perseguidos con el desenvolvimiento de naciones, regiones y territorios, adquiere mucha relevancia en los procesos de desarrollo rural. En un estudio de la CEPAL sobre el tema de la cohesión social, se señala lo siguiente en relación con este concepto: “Respecto de la vida en sociedad, guardando las diferencias pero rescatando las analogías (en relación con el concepto de cohesión empleado en las ciencias naturales, j.m.a.) la cohesión puede entenderse como el efecto combinado del nivel de brechas de bienestar entre individuos y entre grupos, los mecanismos que integran a los individuos y grupos a la dinámica social y el sentido de adhesión y pertenencia a la sociedad por parte de ellos” (CEPAL, 2007 :16). Esta manera de entender la cohesión social muestra la estrecha relación con el concepto de ciudadanía social, tal como fue expuesto en este texto.

En el estudio de la CEPAL, la cohesión social es definida como “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan” (CEPAL, 2007). Tres ventajas se encuentran en el texto de CEPAL en el uso de este concepto:

1. En primer lugar, según la CEPAL, permite vincular dimensiones de la realidad que, por lo general, transcurren o se analizan de manera separada y que al integrarlos ofrecen un enfoque sistémico del desarrollo. Entre ellos se encuentran los siguientes: a) la política social y el valor de la solidaridad difundido en la sociedad; b) las sinergias entre equidad social y legitimidad política; c) la transmisión de destrezas y el empoderamiento de la ciudadanía; d) las transformaciones socioeconómicas y los cambios en la interacción social; e) los cambios socioeconómicos y los cambios en la subjetividad colectiva; f) la promoción de una mayor igualdad y de un mayor reconocimiento de la diversidad —sea esta de género, etnia o raza—, las brechas socioeconómicas y el sentido de pertenencia (CEPAL, 2007:19).
2. En segundo lugar, la CEPAL apunta que esta definición amplía la visión hacia lo que Alain Touraine llama “la dimensión del actor” y considera “conjuntamente un enfoque demoscópico de las percepciones y valoraciones de la ciudadanía que reflejan su grado de confianza, adhesión y respaldo a un sistema político y un ordenamiento socioeconómico, y el análisis de las condiciones socioeconómicas que

atañen a la cohesión social, medidas, sobre todo, por la dinámica de las brechas socioeconómicas y socioculturales, de protección y vulnerabilidad y de acceso al conocimiento” (CEPAL, 2007:19).

3. En tercer lugar, para la CEPAL, entender la cohesión social en estos términos, significa que esta es un fin y un medio a la vez. Es un fin en la medida en la cual se trate de un objetivo primordial de las políticas públicas en el que todos los miembros de la sociedad se sientan parte activa de ella, “como aportantes al progreso” y “como beneficiarios de este”. Según el análisis cepalino, en una sociedad globalizada y caracterizada como la “sociedad de la información”, adquiere gran significado tratar de recrear y garantizar el sentido de pertenencia y de inclusión social y convierte a la cohesión social en un fin (CEPAL, 2007:20). En la medida en la cual es un medio, la cohesión social permite a las sociedades que cuentan con los mayores niveles de ella, brindar un marco institucional más apropiado para promover el crecimiento económico y, al ofrecer un ambiente de confianza y reglas claras, operar como un factor positivo para atraer inversiones. Asimismo, para la CEPAL, “las políticas de largo plazo que aspiran a igualar oportunidades requieren un contrato social que les otorgue fuerza y continuidad, y un contrato de tal naturaleza supone el apoyo de una amplia gama de actores, dispuestos a negociar y consensuar amplios acuerdos. Con tal fin, los actores deben sentirse parte del todo y estar dispuestos a ceder en sus intereses personales en aras del beneficio del conjunto. La mayor disposición de la ciudadanía a apoyar la democracia, a participar en asuntos públicos y espacios de deliberación, a confiar en las instituciones y el mayor sentido de pertenencia a la comunidad y de solidaridad con los grupos excluidos y vulnerables, facilitan la suscripción de los pactos sociales necesarios para respaldar políticas orientadas al logro de la equidad y la inclusión” (CEPAL, 2007:19-20).

Los procesos de transformación productiva e institucional impulsados con las iniciativas de desarrollo rural, con enfoque territorial, forman parte de un todo integrado con la superación de las brechas sociales, la promoción de la participación y la adquisición de las capacidades para la conducción, por parte de los actores territoriales, de sus propias iniciativas de desarrollo, lo que refuerza el sentido de pertenencia, la inclusión y la cohesión social y el desarrollo de la ciudadanía social.

Como se desprende del análisis sobre los conceptos de ciudadanía social y cohesión social llevado a cabo con antelación, de modo muy sintético, el desarrollo de estos procesos requiere de un marco jurídico, institucional y de políticas públicas en los cuales se inscriban las acciones particulares promovidas en los territorios rurales y se produzcan las intervenciones orientadas a impulsar el desarrollo rural. En este sentido, si bien la reorientación de las políticas públicas y la redefinición de las funciones del Estado ocurrida en varios países de América Latina y el Caribe, a partir de la década de los años 90, han dado sentido a los procesos de desarrollo endógeno, complementándose las acciones de integración en la economía global, no cabe duda de que se requiere ampliar los esfuerzos y crear condiciones más apropiadas para avanzar en la superación de las desigualdades y en la disminución paulatina de los rezagos sociales prevalentes en los territorios rurales de la región.

En un estudio efectuado por la FAO, sus autores se refieren a la trascendencia de la orientación del gasto público y a su necesaria reorientación para tratar de avanzar en la superación de algunas de las brechas presentes en el medio rural, con significativas consecuencias en los sistemas sociales de estos países. Para los autores del estudio, “El gasto público constituye una de las herramientas estatales más valiosas, dado que puede ejercer un fuerte impacto en el desarrollo de las áreas rurales, sea a través de la creación de las condiciones productivas necesarias (bienes públicos), de la implantación de políticas de transferencias que contribuyan a disminuir la concentración de la riqueza, y/o a través de acciones que tiendan a aminorar los efectos negativos de las fallas de mercado. El separar el gasto público rural del urbano puede ser de vital importancia para la asignación de recursos estatales, así como para la ejecución y el seguimiento de programas de desarrollo específicamente orientados hacia las zonas rurales. Esto ha cobrado aún mayor importancia en el último tiempo, pues muchos de los problemas que sufren hoy algunos países de la región (como pobreza, cesantía, terrorismo, violencia, inseguridad) tienen su origen en el campo, por la marginación de las comunidades rurales, la falta de oportunidades y de espíritu emprendedor, el sesgo pro urbano de las políticas públicas, y otros fenómenos análogos” (Soto, Santos y Ortega, 2006:14).

Es clara la relevancia del marco institucional y político en el cual se llevan a cabo los procesos de desarrollo rural. En la medida en la cual se ofrezcan condiciones propicias para promover el bienestar en el medio rural, la búsqueda de la cohesión territorial se ve, asimismo, favorecida. Por el contrario, una orientación de las políticas y del gasto público en el cual la promoción del

desarrollo de los territorios rurales no forme parte de las prioridades de la acción institucional y del gasto público, obstaculizan –aunque no lo impidan– la promoción de la cohesión social en los territorios, la superación de las inequidades y las brechas sociales y el desarrollo de la ciudadanía social²¹.

2.3 Rezago social en el medio rural

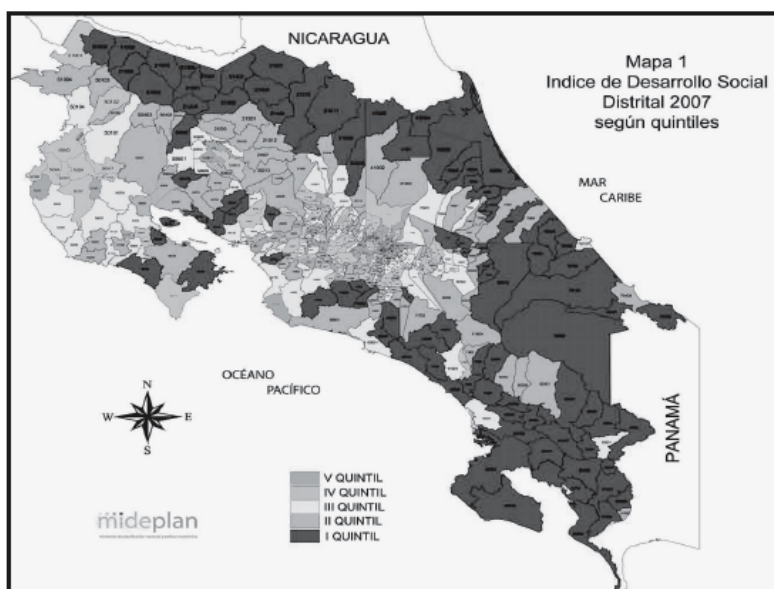
El análisis sobre algunos de los principales indicadores de desarrollo social en América Latina y el Caribe muestra una tendencia significativa a la reducción de la pobreza y la indigencia y a la persistencia de las desigualdades sociales, como un rasgo preponderante en el desenvolvimiento de la región²². Con diferencias vitales entre las diversas naciones, esa tendencia se ha mantenido a lo largo del tiempo, con una modificación en los años posteriores a 2008, como resultado de los efectos de la crisis económica global vivida a partir de ese momento (CEPAL, FAO, IICA, 2010). Sin embargo, nuestro interés en este caso está puesto en la constatación de las diferencias entre el desarrollo de las áreas

21. Los autores del estudio de la FAO sobre la orientación del gasto público en América Latina y el Caribe ahondan en sus reflexiones en el siguiente texto: “Como se dijo recién, el modo en que se ha distribuido históricamente la riqueza también pesa en la asignación de los recursos públicos en las áreas rurales. Mientras más concentrada esté inicialmente la riqueza, mayor será el poder político de las elites y más sesgado e ineficiente el gasto público. Esto da origen a un particular círculo vicioso, por el cual la inequidad económica se transmite y a veces se magnifica a través de la estructura sesgada del gasto fiscal. La concentración de la riqueza redonda en un mayor poder de las elites económicas, lo que lleva a que una proporción más elevada del gasto se asigne a subsidios no sociales, ya definidos como favorables a las elites, de modo que el proceso termina en una mayor concentración de la riqueza. Este sesgo en la asignación de los recursos públicos retarda el crecimiento, hace que el patrón de este sea más extensivo, y perpetúa la desigualdad. La concentración de la riqueza también influye positivamente sobre la cantidad de recursos totales asignados a las áreas rurales, aunque, como se vio, este mayor flujo de recursos no se traduce en un aumento del gasto en todos los sectores de la población. Con todo, es posible romper este ciclo perverso, porque hay factores que pueden confluír para evitar su formación, factores que tienen que ver con las instituciones del Estado y, también, con las de la sociedad civil: un aumento de la vigilancia de la ciudadanía sobre las políticas públicas (mayor libertad de prensa, menor fraccionamiento etnolingüístico, etc.) y una mayor responsabilidad del Estado en el cumplimiento de sus funciones como administrador de los recursos públicos, pueden contribuir en mucho a eliminar —o por lo menos a contener— la tendencia pro elite de la política de gasto público en las áreas rurales” (Soto, Santos y Ortega, 2006:25).

22. Para destacados investigadores sobre el tema de las desigualdades pertenecientes a la Sede Académica de FLA-CSO Costa Rica, resulta más apropiado el empleo del concepto de exclusión social para dar cuenta de las estructuras y prácticas productoras de la pobreza, para lo cual se requiere el empleo de un enfoque relacional: “Lo que debe destacarse es que al definir la pobreza como un orden normativo, se está reconociendo que carece de una perspectiva relacional. Es decir, los estudios sobre pobreza no están preocupados por analizar los patrones de distribución de los recursos existentes en una sociedad, ni las pautas de poder en que se sustentan, sino que, básicamente, están interesados en identificar aquellos grupos de población que no logran alcanzar un umbral de bienestar (o desarrollo) que se considera como un mínimo socialmente aceptable para llevar una vida digna (o disponer de las competencias para tomar decisiones racionales en un contexto social específico). Existiendo una suerte de campo de acción reservado a los análisis sobre desigualdad social” (Pérez y Mora, 2007:17). El empleo de los datos sobre pobreza e indigencia en este trabajo obedece a la importancia de mostrar las tendencias seguidas por estos fenómenos en el medio rural y de comparar la situación entre países y entre áreas rurales y urbanas de América Latina y el Caribe, para lo cual no existen datos sobre la exclusión social, salvo en el caso de Centroamérica (véase el Informe Sobre el Estado de la Región, 2011).

urbanas y rurales, a partir de la revisión de los datos sobre algunos indicadores básicos del desenvolvimiento social de la región. En general, en los territorios rurales de estos países se presentan brechas significativas en cuanto a aspectos esenciales para el desarrollo, entre ellos el acceso y la calidad de la educación, así como en diferentes índices de desarrollo social. En el Mapa 1, elaborado por el Ministerio de Planificación y Política Económica de Costa Rica, se verifica tal situación en este país, la cual resulta muy ilustrativa en relación con la distribución del desarrollo social, según quintiles. La ubicación espacial del quintil I se concentra en algunas de las más extensas áreas rurales del país, con una presencia predominante del quintil V y IV en las áreas urbanas.

Mapa 1
Costa Rica: Índice de desarrollo social distrital
según quintiles, 2007



Conviene mencionar la presencia de estos rezagos en el medio rural de la región y reiterar en el carácter heterogéneo de los territorios rurales de América Latina y el Caribe. La constatación de los indicadores de mayor desventaja social en las áreas rurales en estos países no deja de lado la verificación de diferencias notables entre los territorios, en términos de su desarrollo productivo e institucional y los grados de bienestar social alcanzados por su población, así como los grados de interconexión con los espacios urbanos y con el sistema institucional estatal o nacional. En la definición de las estrategias de desarrollo

territorial, estos aspectos resultan vitales, de tal manera de que las acciones institucionales respondan con eficacia a las características particulares y las demandas específicas originadas en cada territorio. En este capítulo, por lo tanto, se busca ofrecer un panorama general sobre las diferencias encontradas en cuanto a las brechas del desarrollo entre las áreas rurales y urbanas de la región.

En la Tabla 10 (ver anexos generales), se presenta la información correspondiente a la magnitud de la pobreza y la indigencia, en porcentajes, entre 1990 y 2010, en áreas urbanas y rurales de América Latina y el Caribe. Los datos muestran, en la mayor parte de los países, significativas diferencias en la situación existente entre las zonas urbanas y rurales. Así, por ejemplo, en Bolivia (2007), la pobreza en las áreas urbanas es del 42,4% y la población bajo la línea de indigencia alcanza el 16%, mientras en las áreas rurales los porcentajes son del 75,8 y el 59,0. En Brasil (2009), los datos de pobreza e indigencia urbana (2009), son del 22,1% y del 5,5%, mientras en las áreas rurales llegan al 39,3% y el 15,2%. En el caso de Colombia (2010), la pobreza urbana llega al 38,5% de la población y la pobreza rural al 62,7%; entre tanto, el porcentaje de la población colocado bajo la línea de indigencia es del 11,1% en las zonas urbanas y del 26,7% en las zonas rurales. En Costa Rica, (2010), la pobreza y la indigencia en las zonas urbanas alcanzan el 17,0% y el 4,8% de la población; en las zonas rurales los datos son del 20,8% y del 9,9%. Por último, en el caso de México (2010), el porcentaje de la población bajo la línea de pobreza es del 32,3% en las áreas urbanas y de 42,9% en las áreas rurales, mientras el porcentaje de la población bajo la línea de indigencia es de 8,5 en las áreas urbanas y del 21,3% en las áreas rurales.

Chile constituye una excepción en cuanto al comportamiento de la población bajo la línea de pobreza, pues en 2009 el 11,7% se encuentra en las zonas urbanas y el 10,4% en las zonas rurales. El porcentaje de la población bajo la línea de indigencia alcanza al 3,5% en las zonas urbanas y al 4,4% en las zonas rurales.

Otra manera de percibir las privaciones sociales en el medio rural latinoamericano y caribeño y las diferencias entre las áreas urbanas y las áreas rurales, diferenciadas también en este caso con los datos sobre los indicadores de educación entre la población indígena, la encontramos en la Tabla 11. Los datos sobre asistencia a la educación primaria y secundaria y sobre la conclusión de estudios en los niveles educativos primario, secundario y terciario, muestran

las evidentes desigualdades prevalecientes en esos indicadores, constatándose la situación de desventaja en la cual se encuentran los niños y jóvenes habitantes de las áreas rurales en la región. Tomando, por ejemplo, el caso de México, tenemos una asistencia neta a la educación primaria, en 2005, en las zonas urbanas del 97,5% y en las zonas rurales del 96,1%; en la baja secundaria la asistencia en las zonas urbanas alcanza el 79,1% y en las zonas rurales el 63,3%; en la alta secundaria las desigualdades se ensanchan, siendo la asistencia en las áreas urbanas del 53,6% y en las áreas rurales del 37,3%. En cuanto a la conclusión de los estudios entre jóvenes de 15 a 19 años los datos son del 96,2% y del 90,2% en las zonas urbanas y rurales, respectivamente; mientras que la conclusión de la educación secundaria entre jóvenes de 20 a 24 años alcanza al 48,4% en las zonas urbanas y al 24,8% en las zonas rurales. En lo referente a la conclusión de la educación terciaria, entre jóvenes de 25 a 29 años, en las zonas urbanas llega al 10,0% y en las zonas rurales a tan solo el 2,8%.

En general, la información sobre América Latina, correspondiente al año 2005, incluida en la Tabla 11, muestra una asistencia neta a la educación primaria del 95,4% en las zonas urbanas, del 93,5% en las zonas rurales y al 88,3% entre la población indígena. La asistencia a la baja educación secundaria llega al 75,2% en las zonas urbanas, al 54,6% en las zonas rurales y al 46,7% entre la población indígena. En cuanto a la alta educación secundaria, se encuentra una asistencia del 52,2% en las áreas urbanas, un 30,1% en las áreas rurales y de un 33,5% entre la población indígena. Los datos sobre la conclusión de los estudios en los diversos niveles educativos muestran, asimismo, las significativas diferencias geográficas existentes en América Latina. En este caso, se observa una finalización de los estudios en los jóvenes de 15 a 19 años, en las zonas urbanas, del 94,8%, del 83,6% en las zonas rurales y del 79% entre los jóvenes indígenas. La conclusión de la educación secundaria, en jóvenes de 20 a 24 años, llega al 56,2% en las zonas urbanas, mientras en las zonas rurales al 23,8% y entre los jóvenes indígenas al 35,1%. En la educación terciaria, entre jóvenes de 25 a 29 años, los porcentajes de conclusión de los estudios alcanzan el 8,5% en las zonas urbanas, y tan solo el 1,9% en las zonas rurales y el 2% entre la población indígena.

Los aspectos más notables en esta información son las disparidades en cuanto a la asistencia y, sobre todo, en la conclusión de los estudios, entre la población habitante en los territorios urbanos referido a quienes lo hacen en los territorios rurales. Este es uno de los principales generadores de exclusión social, resultado de los bloqueos al acceso a servicios públicos básicos como el de la educación.

Para Pérez Sainz y Mora, “(...) el fenómeno de la exclusión social expresa la forma más extrema de las desigualdades. Por un lado, se trata de hogares cuya inserción en el mercado de trabajo tiene lugar mediante el excedente laboral. Esto supone encontrarse en las situaciones de mayor carencia de poder tanto en el campo de las desigualdades de explotación como para el acaparamiento de oportunidades de acumulación. Así, en el primero encontramos a los asalariados con el mayor nivel de desprotección; o sea, sin ese estatuto de garantías no mercantiles que transforma el trabajo en empleo, así como a los desempleados en fuerza de trabajo que el capital no reconoce. Y, en el segundo campo, tenemos a los pequeños propietarios, a los que suelen acompañar trabajadores no remunerados, condenados a lógicas de subsistencia sin posibilidades de acumulación. Pero, además, estas expresiones extremas de desigualdad no se ven compensadas por el bálsamo de la ciudadanía social. Exclusión social implica también privación de la ciudadanía social. Es decir, es el peor de los mundos posibles, por cuanto el mercado falla y el Estado se inhibe, generando abandono.” (Mora y Pérez, 2009: 88-89).

Además de las diferencias en cuanto a la cobertura educativa, la población habitante en las zonas rurales enfrenta, en conjunto con las familias de más bajos ingresos de la región, la disparidad prevaleciente en cuanto a la calidad de la educación. En este sentido, a los más altos porcentajes de inasistencia y conclusión de los estudios en los diferentes niveles educativos, con especial énfasis en la educación secundaria y terciaria, los hogares habitantes en los territorios rurales forman parte del “círculo vicioso” que, según Macías Aymar, establece límites a la movilidad educacional y social. Para este autor, “(...) la baja calidad educativa también genera un peligroso círculo vicioso que hace que la movilidad educacional y social sea muy baja. Es decir, como la población con menos recursos no puede acceder a una formación de calidad —pues esta se desarrolla en colegios privados y en consecuencia, más caros— su ciclo educativo se desarrolla en colegios públicos, abocando a sus hijos a la pobreza y perseverándose este círculo vicioso generación tras generación. Así pues, podemos concluir que aunque la región se encuentra en la senda adecuada para alcanzar la meta del milenio en cuanto a educación básica universal se refiere, la calidad educativa de las escuelas públicas en la región es muy baja en comparación con la educación ofertada en las privadas” (Macías-Aymar, 2004:15).

Tabla 11:
Países seleccionados de América Latina: Indicadores educativos entre niños y jóvenes de diversos grupos de edad según áreas geográficas, total nacional, alrededor de 1990 y 2005 (Porcentajes)

País	Año	Tasa de asistencia neta						Primaria en jóvenes de 15 a 19 años						Conclusión de la Secundaria en jóvenes de 20 a 24 años						Tercaria en jóvenes de 25 a 29 años					
		Primaria			Baja secundaria			Alta secundaria			Urbano			Rural			Urbano			Rural			Urbano		
		Urbano	Rural	Indígena	Urbano	Rural	Indígena	Urbano	Rural	Indígena	Urbano	Rural	Indígena	Urbano	Rural	Indígena	Urbano	Rural	Indígena	Urbano	Rural	Indígena	Urbano	Rural	Indígena
Bolivia (8 ciudades principales y El Alto)	1994	92,7	...	91,1	54,4	...	41,2	65,2	...	45,3	91,2	...	77,2	58,4	...	39,0	58,4	...	39,0	7,9	...	2,8	...	...	...
	2004	93,9	...	...	58,4	...	56,0	65,4	...	65,0	94,2	...	92,7	63,3	...	56,7	63,3	...	56,7	11,5	...	7,7	...	...	...
Bolivia	2004	74,5	73,7	...	44,0	32,0	36,3	49,3	34,0	43,5	93,5	78,9	85,4	60,6	26,7	46,3	60,6	26,7	46,3	10,4	1,3	4,9	...	...	...
	1990	90,0	74,4	76,3	49,3	16,5	26,0	20,7	4,6	6,7	81,6	51,0	62,7	26,2	5,0	10,6	26,2	5,0	10,6	2,5	0,4	0,3	...	...	...
Brasil	2005	94,5	93,4	94,4	77,3	58,1	67,2	51,2	25,0	36,8	94,6	84,0	91,0	54,0	20,8	40,7	54,0	20,8	40,7	4,1	0,3	1,2	...	...	...
	1990	97,1	91,2	...	51,4	36,4	...	65,5	33,1	...	95,2	85,3	...	57,1	19,7	...	57,1	19,7	...	6,8	1,5	...	...	...	...
Chile	2003	99,3	97,5	98,1	62,7	59,5	58,5	72,9	59,2	63,0	98,7	96,1	96,5	77,5	45,6	60,0	77,5	45,6	60,0	10,9	1,6	3,2	...	...	...
	1990	89,5	84,9	...	54,8	27,6	...	27,4	9,9	...	90,2	76,5	...	44,5	17,1	...	44,5	17,1	...	8,4	1,0	...	...	...	...
Costa Rica	2005	99,1	98,0	...	60,7	46,2	...	31,2	20,7	...	94,9	88,8	...	49,0	28,1	...	49,0	28,1	...	9,2	3,1	...	...	...	...
	1991	86,8	73,6	...	62,7	28,1	...	30,3	11,2	...	90,3	67,1	...	44,0	14,4	...	44,0	14,4	...	12,3	1,0	...	...	...	...
Colombia	2005	94,3	92,5	...	72,4	48,3	...	43,6	20,2	...	95,2	80,5	...	70,3	29,4	...	70,3	29,4	...	23,4	2,6	...	...	...	...
	2005	81,7	84,3	86,9	57,6	49,1	51,3	65,5	37,9	36,1	95,0	88,5	87,9	58,8	23,7	26,6	58,8	23,7	26,6	12,9	2,0	2,6	...	...	...
Ecuador	1995	87,8	79,1	...	52,5	19,5	...	38,2	9,1	...	78,7	39,9	...	40,8	8,1	...	40,8	8,1	...	5,7	0,1	...	...	...	...
El Salvador	2004	90,6	87,9	...	61,3	38,1	...	41,8	18,7	...	85,7	64,2	...	49,0	16,6	...	49,0	16,6	...	6,7	0,4	...	...	...	...
	2004	85,9	80,2	81,4	43,2	19,4	18,6	21,7	5,8	6,1	75,4	44,8	41,5	42,0	8,1	10,3	42,0	8,1	10,3	6,6	0,8	0,9	...	...	...
Guatemala	1990	87,2	75,9	...	37,5	7,2	...	15,4	1,7	...	75,8	44,1	...	22,5	3,5	...	22,5	3,5	...	4,3	0,2	...	...	...	...
Honduras	2003	91,6	87,0	...	51,3	19,0	...	32,7	6,7	...	84,4	58,1	...	31,0	4,1	...	31,0	4,1	...	4,5	0,1	...	...	...	...
	1996	95,3	94,5	...	71,6	43,1	...	48,3	20,4	...	93,7	77,7	...	30,8	9,6	...	30,8	9,6	...	10,4	1,6	...	...	...	...
México	2005	97,5	96,1	...	79,1	63,3	...	53,6	37,3	...	96,2	90,2	...	48,4	24,8	...	48,4	24,8	...	10,0	2,8	...	...	...	...
	1991	94,5	91,3	...	65,0	43,5	...	48,6	28,2	...	93,8	85,4	...	50,3	28,4	...	50,3	28,4	...	9,4	3,3	...	...	...	...
Panamá	2005	98,3	95,6	92,1	75,7	51,7	26,5	60,7	36,3	13,2	98,1	89,1	72,7	63,4	30,0	11,9	63,4	30,0	11,9	17,1	5,1	1,5	...	...	...
Paraguay	2005	95,9	92,6	92,1	62,6	43,1	38,2	48,4	25,6	23,2	94,0	83,4	83,2	54,3	27,1	26,4	54,3	27,1	26,4	9,7	1,8	2,0	...	...	...
	1997	97,5	90,6	...	38,5	16,3	...	15,8	5,3	...	86,0	51,0	...	37,7	9,5	...	37,7	9,5	...	1,1	0,1	...	...	...	...
Perú	2003	95,4	91,4	...	73,6	44,4	...	56,4	27,3	...	95,9	81,4	...	77,9	32,2	...	77,9	32,2	...	19,4	4,0	...	...	...	...
	1990	92,2	84,7	...	54,5	26,3	...	32,1	12,5	...	86,2	62,9	...	32,2	9,2	...	32,2	9,2	...	5,8	0,9	...	...	...	...
América Latina	2005	95,4	93,5	88,3	75,2	54,6	46,7	52,2	30,1	33,5	94,8	83,6	79,0	56,2	23,8	35,1	56,2	23,8	35,1	8,5	1,9	2,0	...	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007: 195

Las privaciones sociales se extienden, asimismo, hacia otros aspectos básicos, como el acceso a las mejoras en el suministro de agua²³. En la Tabla 12 se presentan los datos sobre el porcentaje de la población con acceso a ese servicio entre la población total y la población ubicada en el sector rural, en países seleccionados de América Latina. La información permite constatar la existencia de notables diferencias entre los países y, en la mayoría de ellos, las desigualdades en cuanto a la población del sector rural. Sobresale en este sentido Uruguay, país en el cual las mejoras en cuanto al suministro de agua llega al 100 por ciento de la población total y en el sector rural. En contraste, se encuentran países como Paraguay en donde el porcentaje de acceso a las mejoras, en el año 2010, en el sector rural, alcanzó al 66% de la población o el de Perú, en el cual el porcentaje fue del 65%. Chile, en tanto, presenta un alto porcentaje de acceso a las mejoras en la población total: 96% en el año 2010, pero en el sector rural alcanza, en ese mismo año, un 75% de la población.

Tabla 12:

Porcentaje de la población con acceso a mejoras en el servicio de agua (total y sector rural) en países seleccionados de América Latina (años 2008, 2009 y 2010)

País	Porcentaje total de población			Porcentaje de población rural		
	Años			Años		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Bolivia	86	87	88	68	69	71
Brasil	97	97	98	84	85	85
Chile	96	96	96	75	75	75
Colombia	92	92	92	72	72	72
Costa Rica	97	97	97	91	91	91
Ecuador	94	94	94	89	89	89
El Salvador	87	87	88	76	76	76
Guatemala	92	92	92	87	87	87
Honduras	87	87	87	78	79	79
México	94	95	96	88	90	91
Nicaragua	85	85	85	68	68	68
Panamá	93	93	...	83	83	...
Paraguay	86	86	86	66	66	66
Perú	84	85	85	63	64	65
Uruguay	100	100	100	100	100	100

Fuente: Banco Mundial, 2013, datos sobre mejora del suministro de agua.
<http://datos.bancomundial.org/indicador/SH.H2O.SAFE.RU.ZS>

23. Según el Banco Mundial, “el acceso a una mejora en el suministro de agua se refiere al porcentaje de la población con acceso razonable a una cantidad adecuada de agua proveniente de una mejora en el suministro de agua, como una conexión doméstica o pública, pozos, albercas o fuentes protegidas o recolección de agua de lluvia. Las fuentes sin mejoras incluyen los suministradores, los camiones cisterna y las albercas y fuentes no protegidas. El acceso razonable se define como la disponibilidad de al menos 20 litros por persona por día, provenientes de una fuente ubicada a menos de un kilómetro de la vivienda” <http://datos.bancomundial.org/indicador/SH.H2O.SAFE.RU.ZS>.

La información sobre algunos indicadores de desarrollo social en la región muestra estas notables brechas sociales existentes en el medio rural, con la heterogeneidad característica del desenvolvimiento de estas naciones. Pero debe anotarse, además, la diversidad del medio rural. A esta situación se alude cuando se analiza la bipolaridad socioeconómica del medio rural y al señalamiento de las condiciones diferenciadas, en las cuales se produce la participación en la vida de los territorios rurales para diversos grupos sociales o categorías sociales. En el informe sobre la pobreza en el mundo, presentado por FIDA en 2011, se menciona la situación y el potencial de desarrollo diferenciado de las mujeres y los jóvenes rurales, así como de los pueblos indígenas. Para el FIDA, “Naturalmente, las formas de privación basadas en relaciones sociales y políticas que se refuerzan mutuamente afectan más a unos grupos de personas que a otros en cada sociedad, pero en todas las sociedades rurales, las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas sufren en una medida desproporcionada desventajas que tienden a hacer que la salida de la pobreza sea más difícil, el acceso a las oportunidades existentes más limitado y los riesgos para acceder a ellas más elevados. Eso no significa que los integrantes de esos tres grupos estén afectados del mismo modo por los mismos tipos o niveles de desventajas que contribuyen a la pobreza. Además, las personas de esos grupos pueden contar con activos y capacidades diferentes de gran importancia para superar la pobreza. Por ejemplo, las mujeres del medio rural poseen a menudo formas específicas de conocimiento y capital social, y desempeñan funciones cruciales en la economía rural, tanto en las actividades agrícolas como no agrícolas. Por su parte, los jóvenes suelen tener más capacidad de innovación y espíritu emprendedor que los adultos de mayor edad, lo cual puede dotarles de mejores instrumentos para afrontar en la actualidad algunas de las exigencias de la agricultura y de la economía rural no agrícola. Los pueblos indígenas poseen formas únicas de conocimiento, prácticas y capital social y en muchos casos son los custodios de recursos territoriales y bienes ambientales de inmenso valor (véase en la Tabla 13, anexo 3, el significado relativo de la población indígena y su ubicación en las zonas rurales y urbanas en América Latina). No obstante, los tres grupos y otros grupos, en diferentes sociedades, según cómo funcionen los mecanismos de poder y de exclusión en cada una de ellas) comparten el hecho de que la distribución del poder social y político tiende a

menoscabar su capacidad de utilizar sus activos y sus capacidades para aprovechar las oportunidades que se les presenten de salir de la pobreza” (FIDA, 2011:60)²⁴.

En la elaboración de las estrategias de desarrollo territorial rural (DTR), se consideran las privaciones y las brechas sociales en los territorios; la intervención institucional se produce para distinguir las condiciones diferenciadas de integración de los grupos sociales; también para determinar el potencial para aportar a los procesos de desarrollo. Esto último es fundamental para conseguir, en conjunto con los aspectos productivos e institucionales, los resultados esperados en cuanto a la transformación de las condiciones en los territorios rurales. Al ser los actores territoriales los protagonistas de sus propios procesos de desarrollo, conocer las condiciones en las cuales se desenvuelven, así como distinguir sus potencialidades y robustecer sus capacidades, son aspectos fundamentales para la consecución de los objetivos propuestos con la ejecución de las iniciativas de desarrollo rural.

2.4 Las privaciones sociales y la movilidad laboral transnacional

Una consecuencia de los rezagos sociales prevalecientes en los territorios rurales de la región y de las dificultades enfrentadas por numerosas familias rurales para obtener los recursos requeridos para su subsistencia, es el de la emigración hacia las zonas urbanas de sus propios países o hacia el exterior. La movilidad rural-urbana y, en menor medida la movilidad rural-rural, se unen a las movilizaciones poblacionales transfronterizas, con una fuerte presencia en los territorios rurales de estas naciones.

24. Conviene transcribir lo expuesto en el reciente documento preparado por CEPAL, FAO e IICA, sobre este destacado aspecto del desarrollo regional: “Datos de encuestas de hogares de seis países (Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, México y Panamá) permiten confirmar que la incidencia de la pobreza es mayor en la población rural indígena (...). La diferencia entre la pobreza indígena y no indígena es superior en Guatemala, Ecuador y Panamá, y durante la década anterior se redujo solamente en Ecuador y en Chile. La menor incidencia de pobreza en la población rural indígena se presenta en Chile, siendo el único país en donde ésta era inferior a 20% hacia finales de la década anterior. Las mayores tasas persistían en Bolivia y Panamá (sobre 70%) y en Guatemala (sobre 80%). La brecha entre la incidencia de la pobreza indígena y no indígena se redujo únicamente en Bolivia y en Chile. En el primer caso, la brecha se redujo considerablemente entre 2001 y 2007 (13,2 puntos porcentuales), por una combinación de disminución en la pobreza en la población indígena y un incremento en la no indígena. En Chile, ambas tasas se redujeron, pero la indígena lo hizo a una tasa mayor. Por el contrario, las brechas en los otros tres países se incrementaron. En Guatemala, el incremento de 6.1 puntos porcentuales entre 2000 y 2006 se da por una reducción de la pobreza en la población rural no indígena; la pobreza en la población indígena se mantuvo sobre el 80%. En Ecuador y Panamá la pobreza se reduce en ambos grupos, pero las brechas se incrementan, ya que la pobreza cae más entre la población no indígena” (CEPAL, FAO, IICA, 2012:98).

En la Tabla 14, se presentan los datos sobre la migración interna en los países andinos y centroamericanos. Como se puede apreciar en esta información, la migración de las áreas rurales a las ciudades es muy significativa en la mayoría de los países en los cuales se cuenta con los datos para los períodos incluidos en la tabla. Para numerosos hogares rurales, por lo general las de menores ingresos, el traslado hacia las áreas urbanas en sus propios países es el mecanismo adoptado a fin de generar los ingresos necesarios para la reproducción de sus familias. La ocupación diferenciada de los miembros de las unidades familiares en actividades generadoras de ingresos, agrícolas y no agrícolas les permite combinar el trabajo en las áreas urbanas y en los territorios rurales de manera simultánea o mediante la movilización temporal de parte de sus integrantes a las ciudades o, con alguna frecuencia a otros territorios rurales en los cuales se presentan oportunidades cíclicas de obtener los ingresos para la subsistencia familiar.

En muchos casos, se produce la movilización de la totalidad de los miembros de las familias hacia las áreas urbanas, lo cual engrosa el número de hogares en condición de pobreza establecidos en las ciudades en la región. Esto se ha reiterado en diversos estudios sobre la pobreza en América Latina y el Caribe; en uno de ellos se señala lo siguiente: “Finalmente, es necesario tener en consideración que la caída en la proporción de pobres rurales no deriva de un desarrollo rural exitoso, sino fundamentalmente de la migración que reubica la pobreza en el sector urbano (de Janvry y Sadoulet, 1999), confirmando el hecho de que una alta proporción de la pobreza urbana tiene un origen rural que genera presiones sobre la oferta de servicios y desequilibrios demográficos importantes.

El desplazamiento y la migración, nacional e internacional, aparecen como fenómenos propios de las debilidades de los modelos de desarrollo rural y de la atención a la pobreza” (IICA-BID, 2002:14). En otros casos, mantener la vinculación a la tierra y desarrollar sus actividades productivas en ellas, está condicionado por la posibilidad de generar ingresos complementarios mediante la

movilización laboral de miembros de la unidad familiar a los centros urbanos, con los cuales mantienen nexos permanentes de diversa naturaleza²⁵.

La movilidad laboral transnacional, cuyo origen se encuentra en muchos casos en los territorios rurales de la región, adquiere gran relevancia en el desarrollo de diversas sociedades latinoamericanas y caribeñas. Aunque resulta muy significativa en el proceso de movilidad laboral transnacional la migración de fuerza laboral calificada, en nuestro caso la atención está puesta en la movilización de los integrantes de las familias de menos recursos y sin calificación laboral profesional, provocada por la situación de privaciones y exclusión social vivida en las sociedades de origen de los migrantes. Las condiciones existentes en los territorios rurales con mayores dificultades para la obtención de empleo, impulsar la producción en sus unidades productivas familiares y, en general, para el acceso a los servicios públicos y la generación de los ingresos requeridos para la subsistencia de las familia, actúan como factores de expulsión de las familias o de algunos de sus miembros a las áreas urbanas de sus países o en las corrientes de movilidad laboral transnacional, dirigida hacia otros países de la región o diversas naciones de mayor desarrollo relativo (Portes, 2011)²⁶.

25. De Janvry y Sadoulet se refieren a uno de los efectos más notables provocados por las migraciones de la población rural a las áreas urbanas: “La población pobre de las ciudades ha crecido a un ritmo más acelerado que la población rural pobre. Los cálculos utilizados en el presente estudio, basados en información de la CEPAL, revelan que el descenso relativo de la proporción de población rural en estado de pobreza total no se ha debido en su mayor parte a la menor incidencia de la pobreza en zonas rurales, sino al desplazamiento poblacional del sector rural al urbano (de Janvry y Sadoulet, 2000). Así pues, la migración ha sido el factor que más ha contribuido al traslado de la pobreza de los campos a las ciudades. La cifra de crecimiento de la población urbana debida a la migración interna y la reubicación fue del 40% en los años sesenta, del 41% en los setenta y del 34% en los ochenta (Katz, 2004). Por consiguiente, la tarea que queda por hacerse en materia de desarrollo rural es la de ayudar a retener una mayor parte de la población en las zonas rurales (pero no así en las labores agrícolas, donde los cambios estructurales implican un necesario descenso en el empleo), reduciendo a la misma vez la incidencia de la pobreza en la población rural” (de Janvry y Sadoulet, 2004:4).

26. En un estudio sobre las remesas, el Banco Mundial señala una diferencia en cuanto a algunas características de los emigrantes provenientes de México y América Central, en relación con aquellos originarios de los países sudamericanos. La mayor parte de los mexicanos y centroamericanos, por lo general forman parte del extremo inferior del espectro educacional de los países de procedencia. Los emigrantes provenientes de Sudamérica y de las naciones caribeñas tienden a tener mayores niveles educativos que aquellos que no emigran de sus países. Según el informe, “Por ejemplo, aun cuando Brasil y México registran niveles similares de educación, la diferencia en el perfil educacional de sus emigrantes es considerable. Una explicación posible para este hallazgo es la relativa facilidad con que los mexicanos y centroamericanos emigran a Estados Unidos, ya sea a través de medios legales debido a preferencias familiares o bien sin la documentación correspondiente” (Banco Mundial, 2007:10-11).

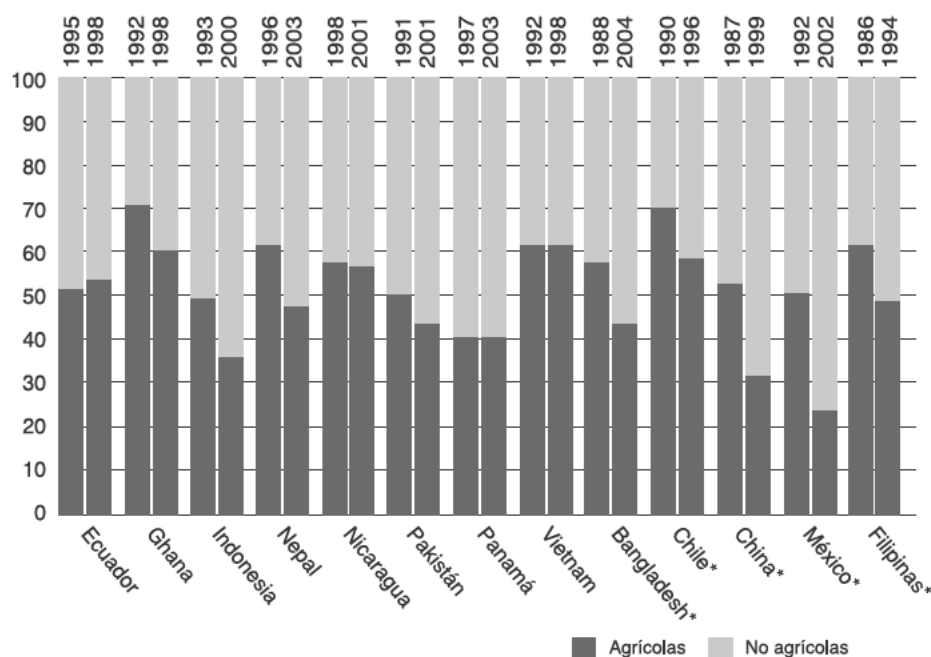
Como se apunta en el informe del FIDA del 2010, las remesas generadas a partir de la migración de miembros de los hogares rurales de más bajos recursos forma parte de las fuentes de ingresos empleadas por las familias para su subsistencia: “Un perfil de los hogares pobres en 15 países de África, Asia, Europa Oriental y Asia Central y América Latina y el Caribe (base de datos sobre actividades generadoras de ingreso rural, o RIGA) proyecta una imagen similar en los distintos países que muestra que, en comparación con los demás hogares, los hogares rurales pobres tienen más miembros, una mayor proporción de personas dependientes (que no están en edad de trabajar), un nivel más bajo de instrucción, menos tierras y menos acceso al agua corriente y a la electricidad. Según los casos, los hogares rurales pueden obtener sus ingresos de distintas fuentes: de su propia producción agropecuaria, del empleo asalariado (agrícola y no agrícola), del autoempleo y de transferencias de dinero, ya se trate de remesas o de transferencias sociales” (FIDA, 2011:53).

Tabla 14:
Países andinos y centroamericanos: Población de 10 años y más:
Migración neta del campo a la ciudad y crecimiento de
la población urbana

Países	Migración neta del campo a la ciudad		Crecimiento de la población urbana de 10 años y más		Importancia relativa de la migración del campo a la ciudad en el crecimiento urbano	
	1980-1990	1990-2000	1980-1990	1990-2000	1980-1990	1990-2000
Bolivia	565,718	341,525	882,210	1,174,625	64.1	29.1
Colombia	—	—	—	—	—	—
Ecuador	647,934	612,251	1,341,021	1,598,897	48.3	38.3
Perú	1,001,406	—	2,990,661	—	33.5	—
Venezuela	735,042	847,392	3,171,190	4,235,917	23.2	20.0
Costa Rica	82,656	338,002	194,507	717,006	42.5	47.1
Guatemala	226,021	824,486	525,724	1,384,850	43.0	59.5
El Salvador	294,277	—	535,196	—	55.0	—
Honduras	258,003	303,742	501,918	685,610	51.4	44.3
Nicaragua	139,920	—	484,649	—	28.9	—
Panamá	113,677	234,038	292,298	432,624	38.9	54.1

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de la Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007

Gráfico 11
Proporción de los ingresos no agrícolas en los ingresos totales
de los hogares rurales a lo largo de tiempo
(Porcentaje de ingresos)



Fuente: FIDA, 2011:53

La movilidad laboral transnacional genera una interrelación constante entre los migrantes y los hogares, comunidades y territorios de los cuales provienen. Estas vinculaciones se consideran, en muchas oportunidades, como el mecanismo por medio del cual las migraciones, o los migrantes, contribuyen al desarrollo de sus países y comunidades o territorios de origen. A esto se refiere Orozco al referirse a los diversos trabajos empíricos elaborados sobre este tema: “El trabajo empírico muestra que la relación entre migración y desarrollo es orgánica, que se cruza con los determinantes de la movilidad laboral y el compromiso del migrante con la economía del país de origen como los factores que conducen al desarrollo” (Orozco, 2012:25).

Otra afirmación sobre las contribuciones de las remesas enviadas por los migrantes a sus países de origen las encontramos en el Informe de FIDA sobre la pobreza. En este documento se subraya el papel de las remesas en las economías de la región y en la subsistencia de las familias rurales: “Las remesas

son esenciales para muchas de las economías regionales. Centroamérica y el Caribe recibieron casi US\$16 000 millones en remesas durante 2009, lo que representa entre 11 y 16 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) de muchas naciones. Hasta el 40 por ciento de este flujo de fondos va directamente a las zonas rurales donde las remesas son importantes para la subsistencia de las familias. Las familias rurales han sido afectadas fuertemente en el pasado por la reducción en las remesas. El aumento significativo de las remesas en febrero y marzo para estos cinco países podría indicar el inicio de una tendencia a la alza de estas importantes entradas financieras” (IFAD, 2010).

No cabe duda en cuanto la relevancia de las remesas en las economías de América Latina y el Caribe, lo que se puede observar en los datos recientes sobre el monto de las transferencias por este concepto hacia Centroamérica y algunos países caribeños incluidas en las tablas 15 y 16.

Tabla 15:
Centroamérica y República Dominicana: Balanza de Pagos (2000-2010)

Conceptos / concepts	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	República Dominicana
Cuenta corriente (% del PIB) Current account (GDP %)							
2000	(5.4)	(3.3)	(7.1)	(21.4)	(4.3)	(5.8)	(4.3)
2010	(2.0)	(2.3)	(6.2)	(14.7)	(3.6)	(11.0)	(8.6)
Balance comercial de bienes (% del PIB) Trade balance of goods (GDP %)							
2000	(8.3)	(13.2)	(9.0)	(23.4)	(1.3)	(9.8)	(15.7)
2010	(10.4)	(17.0)	(18.2)	(25.0)	(10.0)	(17.2)	(16.8)
Ingresos por remesas familiares (millones de US\$) Income from remittances (millions of US\$)							
2000	563.4	1,750.7	440.6	320.0	120.4	16.4	1,689.0
2010	4,126.8	3,431.0	2,594.1	822.8	505.5	204.0	2,998.0
Inversión extranjera directa (millones de US\$) Foreign direct investment (millions of US\$)							
2000	229.8	173.4	381.7	266.5	408.6	623.9	952.9
2010	686.8	78.0	797.4	508.0	1,412.6	2,362.5	1,625.8

Fuente: Banco Central de Nicaragua, 2011

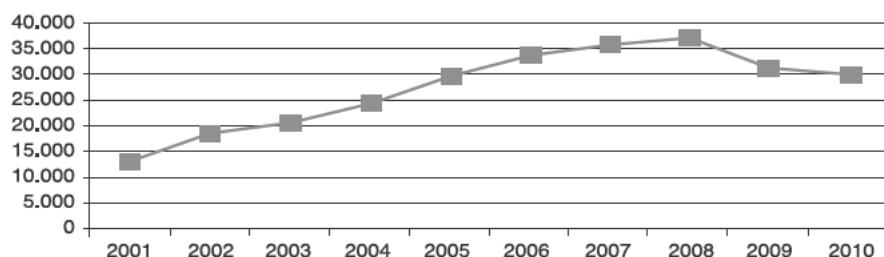
Tabla 16:
Centroamérica y el Caribe: comportamiento de las remesas en 2009
(como porcentaje del PIB y en cantidad de US\$)

País	% de crecimiento durante el último mes disponible	Como % del PIB (2009)	Remesas en 2009 (millones de US\$)
El Salvador	+8.7 (Mar)	16%	\$3,465
Honduras	+11.2 (Mar)	16%	\$2,403
Guatemala	+7.5 (Mar)	11%	\$3,912
Nicaragua	+4.0 (Feb)	12%	\$ 768
Jamaica	+7.4 (Feb)	15%	\$1,791

Fuente: IFAD, 2010

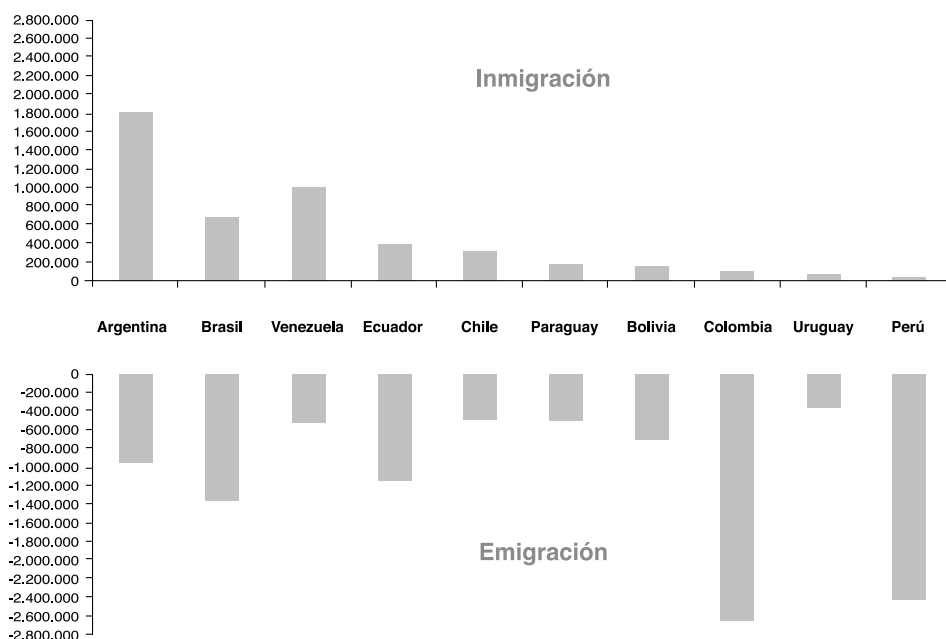
En el gráfico 12, se presenta el comportamiento del monto anual de las remesas recibidas por los países sudamericanos, en el período 2001-2010. En la tendencia mostrada por la curva se percibe el impacto de la crisis del año 2008 en el monto de las transferencias financieras recibidas por estas naciones. En el gráfico 13, tomado del mismo estudio de Texidó y Gurrieri (2012), se muestran el número de emigrantes e inmigrantes en los países de América del Sur. Resulta significativa, en esta información, el creciente número de inmigrantes en algunas de las sociedades sudamericanas, producto de la movilidad laboral entre ellas.

Gráfico 12
Evolución del monto anual de remesas recibidas por
América del Sur en millones durante el período 2001-2010



Fuente: Texidó y Gurrieri, 2012: Pág. 62

Gráfico 13
Cantidad de inmigrantes y emigrantes de países sudamericanos
2011



Fuente: Texidó y Gurrieri, 2012: Pág. 13

Una vez revisados algunos datos relevantes sobre las migraciones en América Latina y el Caribe, para los propósitos perseguidos con este análisis, resulta imprescindible apuntar algunas visiones, según las cuales, si bien se reafirma la función de las remesas en la generación de los ingresos de las familias de donde proceden los migrantes, así como en las comunidades y territorios a los cuales pertenecen estas familias, es necesario analizar los procesos en el largo plazo. Una mirada más allá de lo ocurrido en el corto plazo puede llevar, según los expertos en este tema, a relativizar el impacto en el desarrollo de estas transferencias. Uno de los principales estudiosos de estos temas es Alejandro Portes, para quien, “(...) en lugar de preocuparse de manera exclusiva por la balanza de pagos y el flujo de remesas, los gobiernos de los países de origen deberían seguir una línea de acción guiada por el potencial de desarrollo a largo plazo de la migración, y no por sus consecuencias económicas a corto plazo. De ese modo, los lamentables resultados advertidos y denunciados

por los estudiosos del Tercer Mundo en documentos como la Declaración de Cuernavaca pueden dar paso a un mundo en el que la migración y el desarrollo internacional se apoyen mutuamente” (Portes, 2011:67) ²⁷.

Texidó y Gurrieri, por su parte, subrayan el papel de las remesas en la superación de la pobreza en los países sudamericanos, pero dejan claro en su análisis el limitado impacto de estas en el desarrollo de estos países, por las razones apuntadas en el texto citado a continuación: “Sin duda, la mayoría de los estudios sostienen que las remesas financieras tienen una incidencia positiva en la reducción de la pobreza y, además, constituyen una oportunidad para la creación de capital humano y productivo. En efecto, estos ingresos por remesas han impedido el empobrecimiento de muchos hogares. Incluso, en muchos casos, las remesas han contribuido a que los hogares receptores pertenecientes a estratos pobres de la población pudieran mejorar sus condiciones de vida, accediendo a un conjunto de bienes y servicios básicos. **Sin embargo, las remesas no han tenido un impacto substancial en el desarrollo de los países sudamericanos. Esto se debe a los diferentes usos que hacen los receptores de las mismas en sus comunidades, entre los cuales las inversiones productivas ocupan un lugar poco relevante. Así pues, una proporción significativa se destina habitualmente a consumo general o gastos diarios (alimentación, vestimenta, renta, medicinas) en segundo lugar aparecen los rubros ligados a la educación de los miembros del hogar y, por último, sólo una parte pequeña se utiliza para inversiones a largo plazo (ahorros, compra de propiedades, educación, inversión en negocios)**” (Texidó y Gurrieri, 2012:65-66) (El destacado no es del texto original).

Estas conclusiones son coincidentes con lo señalado por Portes en el sentido de que frente a las posturas optimistas, generalizadas en los estudios sobre las migraciones, aparecen varias visiones críticas sobre los procesos de emigración y sobre sus efectos en las naciones de donde proceden los emigrantes. En otro orden, los estudiosos del llamado “Sur global” se han convertido en “acérrimos críticos de la emigración y de las consecuencias que conlleva para sus naciones”. Según refiere el autor, para estos estudiosos “la migración no

27. Portes transcribe un aspecto sustancial de la “Declaración de Cuernavaca” de 2005: “El modelo de desarrollo adoptado en la gran mayoría de los países exportadores de mano de obra de América no ha generado oportunidades para el crecimiento económico ni para el desarrollo social. Por el contrario, ha significado el surgimiento de una dinámica regresiva, desempleo y precarización laboral, pérdida de trabajadores calificados, desarticulación y estancamientos productivos, inflación y mayor dependencia económica. Como consecuencia, experimentamos una convergencia entre la despoblación y el abandono de las actividades productivas en las áreas de alta emigración” (Portes, 2011).

es solo un síntoma de subdesarrollo, sino una de sus causas, ya que despuebla regiones enteras, convierte a las familias del país de origen de productores en rentistas y, al descansar en las remesas de los migrantes, permite a los gobiernos escapar de sus responsabilidades”(Portes, 2011)²⁸.

Portes establece una distinción en los procesos de movilidad laboral entre los “flujos cíclicos” y los “flujos permanentes” de la emigración. Los primeros, según el autor, se pueden definir, “en su tipo puro”, a partir de tres características de los desplazamientos laborales de los migrantes en el extranjero:

- a) Orientan su vida y su trabajo hacia el objetivo de retornar.
- b) No llevan a sus familiares inmediatos para su reasentamiento.
- c) Envían remesas regularmente a sus familiares e invierten o ahorran para invertir en su país de origen.
- d) Regresan tras periodos limitados en el extranjero (Portes, 2011).

Para el autor, estos flujos cíclicos son los que podrían contribuir de manera significativa al desarrollo. Pero no así los flujos permanentes, los cuales, por sus efectos económicos y demográficos se mueven en la dirección contraria. Los vínculos transnacionales establecidos por los emigrantes, según Portes, no son una panacea ni logran neutralizar por completo los impactos negativos generados por la emigración permanente. Tres razones apunta el autor para que ocurra de este modo, las cuales se transcriben en extenso por los elementos explicativos brindados para comprender su punto de vista:

- 1) *“(...) como la despoblación de las regiones de origen avanza, hay menos familiares a los cuales enviar remesas y menos infraestructura económica para construir. Para que los recursos de los migrantes se puedan invertir de manera productiva, tiene que haber ‘algo’ a lo que puedan regresar. De lo contrario, no podrán hacerse inversiones o estas serán de un tipo puramente simbólico (como la construcción de los mencionados ‘pueblos-decorado’ para las festividades anuales) pero sin ningún potencial efectivo de desarrollo...*

28. Una de las conclusiones de Portes sobre este tema es la siguiente: “Si bien es cierto que la emigración en masa puede tener importancia estructural para ayudar a consolidar el poder de las clases dominantes en las naciones de origen, este resultado no es favorable, por razones ya expuestas, para el desarrollo. A pesar del incremento de las organizaciones y el activismo transnacionales, el potencial de cambio general del asentamiento permanente en el extranjero no resulta positivo, en tanto estas contribuciones no pueden compensar, en el largo plazo, el efecto de vaciamiento de tales movimientos” (Portes, 2011:55).

- 2) *Más allá de las buenas intenciones de los migrantes, los recursos que pueden dedicar a proyectos de desarrollo son modestos. Recordemos que los trabajadores migrantes son excampesinos y obreros, y que sus salarios en el mercado laboral del país receptor son bajos. Aunque algunos acaso lleguen a ser empresarios de éxito, el común de sus contribuciones puede tener importantes efectos positivos en sus lugares de origen, pero muy limitados a escala regional y, especialmente, nacional. Dicho de otra manera, no se puede contar con las comunidades de expatriados para el desarrollo de los países de origen, ya sea a través de sus remesas o a través de sus actividades filantrópicas...*
- 3) *El activismo transnacional activo es, en general, un fenómeno que atañe a una generación. Mientras este se fortalece con la consolidación de la posición económica y legal de los migrantes en la sociedad receptora, como lo demuestra la bibliografía de investigación, no se puede contar con que sus hijos continúen estas actividades o, al menos, con que lo hagan con el mismo fervor” (Portes, 2011:254-255).*

La combinación de flujos cíclicos y flujos permanentes originados en los heterogéneos territorios de la región, unidos a las diversas direcciones hacia las cuales se encamina la movilidad laboral (nacional, regional y extraregional), aconsejan ser cautos en cuanto a la consideración de las consecuencias de las migraciones en el ámbito del desarrollo nacional y, de manera particular, en los territorios de los cuales provienen los emigrantes. En el ámbito territorial, conviene determinar cuáles son los elementos condicionantes de la salida de las familias o de integrantes de la unidad familiar en busca de oportunidades de generación de los ingresos necesarios para su supervivencia.

Desde nuestro punto de vista, la persistencia de las privaciones sociales, las dificultades enfrentadas para la colocación de los productos en los mercados o para generar los ingresos familiares mediante las actividades productivas llevadas a cabo en sus explotaciones rurales o por medio del empleo permanente o temporal, son factores condicionantes de gran relevancia en la decisión de emigrar desde los territorios rurales. La atracción ejercida por espacios rurales más dinámicos, en los propios países de origen de los emigrantes, genera movilizaciones laborales a cargo de la totalidad de los miembros de la unidad familiar o parte de estas. La pluriactividad característica de las familias rurales las lleva a combinar la generación de ingresos, agrícolas y no agrícolas, ob-

tenidos en los territorios rurales, con actividades efectuadas por parte de los integrantes del núcleo familiar en otros territorios rurales o, principalmente, en las áreas urbanas.

En una propuesta de tipología de hogares rurales, elaborada por el Banco Mundial, se distinguen cinco tipos de hogares a partir de las estrategias de supervivencia empleadas por estos: “Los hogares rurales se involucran en la agricultura, el mercado de trabajo y la migración, pero una de estas actividades usualmente predomina como fuente de ingreso. Se pueden distinguir cinco estrategias de supervivencia. Algunos hogares agrícolas derivan la mayor parte de su ingreso de involucrarse activamente en los mercados agrícolas (pequeños agricultores orientados al mercado). Otros dependen fundamentalmente de la agricultura para su subsistencia, pero utilizan la mayor parte de su producto para el autoconsumo (agricultores de subsistencia). Otros derivan la mayor parte de su ingreso del trabajo asalariado en la agricultura y en la economía rural no agrícola o del autoempleo no agrícola (hogares orientados al mercado de trabajo). Algunos hogares pueden escoger abandonar el sector rural por completo, o depender de la transferencias de miembros que han migrado (hogares orientados a la emigración). Finalmente, los hogares diversificados combinan ingreso de la agricultura, el trabajo no agrícola y la migración” (Banco Mundial, 2008:62-63).

Para el diseño y ejecución de las iniciativas de desarrollo rural, con un enfoque territorial, se impone distinguir la intensidad e impacto de las remesas en el desarrollo de los territorios en los cuales se llevan a cabo las intervenciones, así como en los ingresos de los hogares de pertenencia de los emigrantes. Asimismo, es necesario tomar en cuenta la diferenciación entre los hogares asentados en los territorios y las estrategias de supervivencia o de generación de ingresos empleadas por ellos, como aspectos básicos para el impulso de las acciones de desarrollo y la puesta en práctica de medidas diferenciadas, en correspondencia con las condiciones particulares de los territorios, las comunidades y los hogares participantes en los procesos de desenvolvimiento de los espacios rurales en los cuales se ejecutan las iniciativas.



Capítulo III

Estado, políticas y acción colectiva rural: de las políticas sectoriales al enfoque territorial

3.1 Cambios institucionales, diversificación productiva y promoción de las exportaciones

En la década de los 80, se instauró en América Latina y el Caribe un período con significativos impactos en el medio rural y en la estructura institucional y las políticas públicas relacionadas con la agricultura y el desarrollo rural. La estrategia de apertura económica y las denominadas reformas de Estado, instrumentos constitutivos de esta estrategia, modifican de manera sustancial la orientación de las políticas públicas y las funciones cumplidas por el Estado durante los años previos, en los cuales prevaleció la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI).

La forma de Estado interventor, característica del período denominado de “desarrollo hacia adentro” (Sunkel, 1991), sufre cambios en consonancia con la adopción de un patrón de acumulación, cuyo eje descansa en la producción destinada a los mercados globales y la atracción de inversiones. La apertura y liberalización de las economías, implantadas a partir de los años ochenta, requirió para su instauración del traslado de funciones y segmentos del aparato público al sector privado. Las reformas del Estado aplicadas en ese período, en su primera generación, buscaron reducir el tamaño del Estado y desmantelar algunas de sus piezas vinculadas a la promoción del desarrollo, función primordial desempeñada por este en el pasado y que en adelante recaería en la liberalización de las “fuerzas del mercado” (Mora, 2009). La venta de em-

presas estatales, la movilidad laboral dirigida a reducir el empleo, la sustancial reducción del gasto público, la adopción de medidas como la no sustitución del personal jubilado o retirado de las instituciones y la desregulación del mercado, condujeron al ensanchamiento del mercado y al buscado achicamiento del Estado.

Los procesos de reforma del Estado calaron hondo para el medio rural de estas sociedades. Las instituciones públicas relacionadas de manera directa con la agricultura y, en general a los procesos ocurridos en el medio rural, ve reducir sus recursos y su capacidad de atender las demandas de los hogares rurales y el apoyo a los agricultores familiares y otros de productores rurales. El deterioro y la fragmentación sufrida por el sistema institucional público, compuesto desde entonces por múltiples dependencias dispersas, debilitadas y con poca capacidad para promover el desarrollo productivo y social en los diversos y extensos territorios de estas naciones, dan lugar a una suerte de vacío institucional y a un limitado potencial para promover el desarrollo productivo, institucional y social en los territorios rurales (Gordillo, 2004).

La segunda generación de reformas del Estado implantadas en Latinoamérica y el Caribe buscaron elevar la eficiencia en la gestión estatal, introducir mecanismos de evaluación y de mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios, sin restituir las funciones y segmentos institucionales eliminados o trasladados con la primera generación de reformas.

Por lo tanto, las políticas agrarias adoptadas en un débil marco institucional, en la mayoría de los países de la región, a partir de los años 80, tienden a estimular la producción agrícola y agroindustrial destinada al mercado exterior, la atracción de inversiones para ampliar la producción no tradicional de exportación y la reconversión de las unidades productivas en capacidad de reorientar sus actividades. La eliminación de los subsidios y otros mecanismos de estímulo y protección para grupos significativos de agricultores, así como el incremento de las importaciones de bienes primarios, forman parte de la reorientación económica y política impulsada en esos años. La firma de tratados de libre comercio y la adopción de instrumentos para la integración en los mercados globales confirman y profundizan la orientación de las políticas establecidas a partir de los años 80.

El papel preponderante asumido por el mercado, los cambios experimentados por el sector público y la reorientación de las políticas públicas agropecuarias, generan, como lo analizamos en el Capítulo 1 de este libro, una estructura bipolar. Por una parte, se constituye un polo integrado por empresarios agrícolas y agroindustriales, determinados grupos de agricultores familiares, cooperativas y otras formas asociativas de producción que logran reconvertir sus unidades productivas y nuevos inversionistas nacionales e internacionales, en capacidad de aprovechar los estímulos a la exportación y las oportunidades e incentivos para insertarse en las nuevas condiciones de la economía. Por otro lado, se crea un polo de productores familiares excluidos de estos procesos. Estos no tienen las condiciones requeridas para enfrentar el desafío de la apertura económica, no logran reconvertir sus explotaciones ni competir con los bienes agrícolas importados; tampoco consiguen resistir el abandono, por parte del Estado, de las políticas destinadas a dinamizar los mercados nacionales y locales, ni la reducción del apoyo estatal en asistencia técnica, investigación e información.

Algunas de los principales cambios institucionales y en las orientaciones de las políticas públicas, vinculadas con el medio rural, prevalecientes durante los decenios de los años 80 y 90, algunas de las cuales tienen continuidad hasta el presente, se pueden sintetizar de la siguiente manera:

1. Se coloca en el centro de la acción estatal la inserción en los mercados globales, mediante la apertura de la economía, el establecimiento de estímulos a las exportaciones (tradicionales y no tradicionales), la eliminación de obstáculos y el empleo de instrumentos, como los tratados de libre comercio, para atraer la inversión privada directa, externa e interna, en el medio rural (complejos agrícolas, agroindustriales, agrocomerciales y turísticos).
2. Se promueve la diversificación de las estructuras productivas como un medio para el aprovechamiento de la expansión de las exportaciones y la atracción de las inversiones privadas.
3. Se impulsa la privatización o tercerización de los servicios públicos de investigación, extensión y fomento productivo, buscando reducir el gasto público y generar mercados de servicios bajo diversos esque-

mas según los cuales los productores deben pagar, total o parcialmente, por el servicio recibido²⁹.

4. Se tiende a la eliminación de los subsidios, la regulación de los precios de los bienes agrícolas y las medidas de protección con las cuales contaron algunos grupos de productores agrícolas y se le da prioridad al trabajo de los denominados “campesinos viables” y otros grupos de productores en capacidad de integrarse en el mercado en expansión.
5. Se reducen las funciones del denominado “sector público agropecuario”, se desmantelan segmentos de las instituciones y se disminuye el número de profesionales y técnicos pertenecientes a los programas públicos de apoyo al desarrollo agrícola y rural.
6. Se les da un énfasis a las acciones de sanidad agropecuaria, la adopción de marcos jurídicos y el fortalecimiento de las dependencias institucionales y la armonización de las normas sanitarias y fitosanitarias para el mejoramiento de la sanidad animal y vegetal en atención a los requerimientos del comercio internacional de los productos de origen agropecuario.
7. Se promueve el establecimiento de esquemas de innovación y de desarrollo científico y tecnológico, vinculados a la producción agropecuaria destinada al mercado exterior, con el propósito de impulsar las transformaciones productivas y generar competitividad en el sector agropecuario.

29. En un estudio efectuado por el autor para el IICA sobre los servicios de extensión en el caso de Mesoamérica y la región andina, se encontró la introducción de esquemas de innovación y transferencia tecnológica, de los cuales forman parte los servicios de extensión e investigación, entre los que se distinguen los siguientes: a) Esquemas privados en los cuales predomina el pago por parte de los demandantes de los servicios (empresas, agricultores familiares, organizaciones rurales); b) esquemas de tercerización en que el Estado aporta los recursos financieros para promover la creación de un mercado de servicios y facilitar el acceso a estos por parte de las empresas, agricultores familiares y asociaciones de productores. En este caso, se presentan diversas modalidades de pago por parte de los demandantes de los servicios; c) esquemas de tercerización descentralizados, en los cuales las entidades gubernamentales (gobiernos locales, provinciales o departamentales) u organizaciones no gubernamentales (empresas, fundaciones u organizaciones rurales), asumen la responsabilidad por la prestación de los servicios demandados por empresas, agricultores familiares o asociaciones de productores; d) Esquemas en los cuales la prestación de los servicios continúa siendo una responsabilidad del sector público o es compartida entre los gobiernos centrales o subnacionales y los gobiernos municipales (Mora, 2009).

8. Se crean dependencias públicas para responsabilizarse del tema de los recursos naturales y el ambiente, las cuales separan estas funciones de las entidades en las cuales fueron atendidas estas áreas de acción institucional; por lo general, los ministerios de agricultura.
9. Se colocan en una posición secundaria o se abandonan las acciones institucionales y las políticas públicas dirigidas al apoyo a la agricultura familiar, promover el desarrollo rural, dinamizar los mercados locales y fortalecer la producción alimentaria destinada al mercado local, lo que incrementa de manera acelerada la importación de bienes agrícolas.
10. En las políticas sociales se enfatiza en la focalización, entendida como una medida de compensación social, con la cual se atienden o se asisten a algunos de los hogares rurales excluidos o en situación de pobreza o indigencia, lo que debilita las políticas de carácter universal.

Debe considerarse la diversa profundidad alcanzada por las reformas económicas e institucionales y la desigual intensidad con la cual fueron adoptadas estas políticas. Las correlaciones de fuerzas políticas y sociales existentes en cada sociedad, la naturaleza de las coaliciones que acceden al poder y asumen la implantación de las medidas de apertura y de reforma institucional, así como el grado de estabilidad de las economías en cada sociedad, entre otros factores, generaron la presencia de situaciones heterogéneas, aunque todas se mueven en la misma dirección.

En la década de los años 80 se asistió, en América Latina y el Caribe, a una suerte de proyecto de ingeniería social, mediante el cual, con independencia de las condiciones históricas, institucionales, políticas, económicas y culturales de cada nación, se les aplicó un conjunto amplio de medidas con las cuales se pretendió cambiar el rumbo de su desarrollo. La pretendida abolición de las sociedades “estado-céntricas” y la implantación de sociedades “mercado-céntricas”, modifica en forma sustancial las relaciones entre Estado y ciudadanía, la orientación de las políticas públicas y las condiciones de integración al mercado de los distintos grupos de productores nacionales, entre ellos, de manera destacada, los productores agropecuarios.

En un documento publicado por CEPAL sobre el “modelo de desarrollo” implantado en Chile, se afirma que, “Todos los resultados obtenidos en diferentes estudios han establecido que el modelo de desarrollo que se ha aplicado hasta finales de los 80 generaba desequilibrios entre los diferentes actores sociales y económicos. La brecha entre ricos y pobres era creciente, observándose una mayor concentración de la riqueza en pequeños grupos de poder y percibiéndose una exclusión social y nula participación social” (Ibarra, 2006:8).

De acuerdo con la versión superficial, el desarrollo de la economía era una especie de competencia; en esta se identificaban grupos “ganadores” y grupos “perdedores”. Para estos últimos, por lo general grupos muy numerosos, se creaban medidas de “compensación social”, acciones de corto plazo dirigidas a grupos focalizados de la población. Con dichas acciones, se trataba de reducir los efectos causados por la eliminación de las políticas redistributivas y la exclusión económica y social que sufrían muchos hogares, como consecuencia de la aplicación de los programas de ajuste estructural, principales instrumentos para promover las reformas políticas y económicas.

3.2 La reorientación de las políticas vinculadas al medio rural

La preocupación por la persistencia de la exclusión social y el crecimiento desmedido de las desigualdades, con especial generalización en los espacios rurales de la región, así como los conflictos y las movilizaciones sociales originadas por estas situaciones y los cambios en la orientación de los gobiernos instaurados en varios países de la región conducen, al finalizar la década de los 90, a una paulatina y desigual reorientación de las políticas sociales. También motivan a colocar la mirada en procesos de desarrollo endógeno, complementarios a las políticas de ampliación de las actividades exportadoras, y a promover iniciativas de desarrollo rural en atención a los rezagos sociales y las demandas de desarrollo en importantes áreas rurales de la región³⁰.

30. La reorientación de las políticas públicas se produce en un marco en el cual las exportaciones de bienes primarios ocupan una posición estratégica en el patrón de crecimiento de la economía seguido en estos países. En el documento preparado por CEPAL, FAO e IICA se afirma lo siguiente: “En el caso del comercio internacional, la vulnerabilidad de las economías regionales se explica por la importancia de la UE como mercado para las exportaciones de los países de América Latina y Caribe. En forma adicional, por la participación de los bienes primarios –de mayor volatilidad en las cotizaciones internacionales– en el total de exportaciones” (CEPAL, FAO, IICA, 2012:24). Por su parte, en un informe reciente preparado por las Naciones Unidas se subrayan los efectos de la dependencia de las exportaciones para el crecimiento de la economía: “GDP growth in Latin America and the Caribbean decelerated notably during 2012, led by weaker export demand. In the outlook, subject to the risks of a further downturn, the baseline projection is for a return to moderate economic growth rates, led by stronger economic performance in Brazil. For the region as whole, GDP growth is forecast to average 3.9 per cent in the baseline for 2013, compared to 3.1 per cent in 2012” (United Nations, 2012:8).

Desde este período hay una modificación significativa en la orientación de las políticas, la legislación, las estrategias y los programas y proyectos con los cuales se trata de promover las transformaciones en el medio rural, buscando impulsar el desarrollo productivo, fortalecer la institucionalidad, superar la pobreza y las desigualdades sociales e impulsar la sostenibilidad ambiental³¹. El paso de un enfoque centrado en el desarrollo de la agricultura a una visión territorial, comprensiva de la multiplicidad de procesos que tienen lugar en los espacios rurales particulares, es el cambio más relevante introducido en la orientación de las políticas y las iniciativas de desarrollo rural desplegadas en estos países³².

En este período del desarrollo latinoamericano y caribeño, es fundamental mencionar el papel de los movimientos sociales rurales extendidos por diversos territorios rurales de la región, tal como lo mencionaron Bebbington, Abramovay y Chiriboga en el texto citado con antelación. El surgimiento de nuevas formas de organización y movilización social, con objetivos, reivindicaciones y posibilidades diversas de introducir modificaciones institucionales y de promover el desarrollo territorial, constituye un elemento clave en el medio rural de estas naciones. Buena parte de las acciones colectivas dirigidas a reformar las estructuras de tenencia de la tierra o a las reivindicaciones territoriales (protección y uso de los recursos naturales y control político y jurídico sobre los procesos ocurridos en el territorio), conducen a la presencia de nuevos mo-

31. Como lo señala Klein, "Aunque la evolución en la reducción de la pobreza ha sido sin duda positiva, la CEPAL estima que en 2008 había todavía 182 millones de pobres, de los cuales, 71 millones eran indigentes. Su distribución por área geográfica es bastante dispar. En efecto, los indigentes que viven en las áreas rurales son 34 millones, es decir, la mitad de todos los indigentes, siendo que solo el 22% de la población total vive en el sector rural. Solamente en Brasil, Chile y República Dominicana, los porcentajes de indigentes urbanos son mayores que en las zonas rurales. En el resto de los países, la indigencia es básicamente rural. Por otra parte, la incidencia de la pobreza total es también mayor en las zonas rurales ya que es de 37%, en tanto que en las zonas urbanas es de 13%." (Klein, 2009:17)

32. Bebbington, Abramovay y Chiriboga, se refieren a cinco cambios sustanciales en el desarrollo en la región en el texto incluido a continuación: "First, there has been a notice able return to large-scale public and private investment in programs of infrastructural and economic development (...). Second, and in sharp contrast to this necessarily technocratic and centralized approach to territorial development, ethnic and grassroots politics have become increasingly important in debates over rural development, be this as a result of armed protest (Mexico), the emergence of national indigenous (Ecuador), and landless or family farmers (Brazil) movements, the movement of the indigenous organizations into government (Bolivia and Ecuador), or the emergence of organizations contesting this infrastructural expansion (e.g. Peru, Argentina, and Chile). (...) Third, the relative significance of agriculture in the rural and peasant economy continues to diminish, and off-farm incomes (including transfers for long distance migration and government programs) are becoming ever more important (...). Fourth, in the policy domain a range of rural and social programs have emerged that offer levels of formal participation that are unprecedented in the region. (...) Fifth, processes of decentralization, however uneven and incomplete, have given sub-national governments and local organizations and increased role in rural development. Sixth, the environmental question has become increasingly visible, debated, and central to discussions not only of rural development and regional integration(...)"(Bebbington, Abramovay, Chiriboga, 2008:2874-2875).

vimientos con mayor capacidad de negociación e incidencia en la definición de las políticas públicas o de participar en la gestión gubernamental o la dirección de procesos de desarrollo territorial.

Gordillo analiza la situación en el primer lustro del presente siglo y el significado de las acciones colectivas y sus efectos en los cambios institucionales promovidos en la región: “Las profundas transformaciones que está experimentando América Latina hacen inevitables las protestas y la intranquilidad sociales. De acuerdo con el enfoque adoptado en este trabajo, las protestas sociales pueden ser vistas no sólo como una forma de cambiar la correlación de fuerzas y aumentar las capacidades negociadoras de ciertos actores sociales, sino también como un factor que induce a la reestructuración productiva y a la innovación institucional en sociedades bastante desiguales, fragmentadas y frágiles desde el punto de vista institucional. En esta perspectiva se tiene un dilema específico: ¿cómo dar solución a los conflictos sociales en el campo, evitando enfrentamientos irreversibles entre actores sociales? Y a la vez, ¿cómo aprovechar el impulso y el proceso de solución de conflictos para reforzar o generar nuevos acuerdos institucionales?

La movilización social surge como un proceso de posicionamiento ante los cambios de actores y organizaciones sociales que se sienten afectados, o potencialmente afectados, por la aparición de nuevos arreglos institucionales o por el abandono de otros antiguos” (Gordillo, 2004:75).

Un aspecto vital en el desarrollo de las organizaciones rurales y, en general, de las acciones colectivas generadas por actores o grupos y categorías sociales en el medio rural (entre otros campesinos, indígenas, asalariados, mujeres, comunidades), es su contribución a la generación de identidad territorial, ambiental, comunal, étnica de clase o de género, así como su aporte a la creación de ciudadanía. La participación activa en la búsqueda de los objetivos perseguidos con la organización o la movilización y la posibilidad de incidir en la modificación o creación de marcos institucionales y políticos, en respuesta a sus demandas particulares o de carácter más global, permite no solo fortalecer los derechos civiles y políticos (libertades individuales, de asociación y de participación social y política), sino también de acceder a los derechos sociales básicos.

La diversidad productiva, las modificaciones del tejido económico y social, las movilizaciones sociales y las cada vez más complejas interrelaciones entre los actores sociales rurales y entre los territorios rurales y urbanos, llevan a la necesidad de percibir el medio rural desde los territorios y de impulsar iniciativas territoriales de desarrollo rural; así se supera la tradicional mirada de lo rural desde la agricultura o limitada a la estructura y las dinámicas agrarias. En las condiciones actuales adquiere mayor sentido percibir lo agrario desde el territorio y diseñar las estrategias de desarrollo rural desde la unidad de componentes y la diversidad de actores y relaciones sociales constituyentes de los territorios rurales.

Berdegú apunta a la emergencia de las políticas de desarrollo territorial: “Más recientemente, producto de los propios procesos de globalización, se ha acrecentado la necesidad de promover diversas medidas enfocadas específicamente a disminuir las disparidades socioeconómicas entre territorios y ciudades y a optimizar sus oportunidades de desarrollo. Esas medidas se conocen ahora como políticas de desarrollo territorial (o más simplemente, como política territorial). Tales políticas no se enfocan sólo a los territorios más desfavorecidos, sino a todos, desde los más ricos hasta los más pobres. Su objetivo no es atraer inversiones a los territorios marginados por medio de subsidios y otros beneficios ofrecidos a los inversionistas, sino asegurar que todos sean capaces de maximizar sus oportunidades de desarrollo endógeno. Para alcanzar esta meta es clave aprovechar las ventajas de cada uno de ellos, el potencial de arrastre de sus ciudades y la creación de activos. No se trata desde luego de suspender las formas de asistencia y compensación a los territorios más pobres, que deben beneficiarse de una ‘ecualización financiera’, sino de generar vínculos y enlaces adecuados entre aquellos que avanzan a un ritmo mayor y los que no lo hacen. Además, se debe asegurar infraestructura para todos, garantizándoles un mínimo nivel de accesibilidad. Puesto que esto depende de las características propias de cada uno de ellos, las políticas de infraestructura deben estar basadas en una tipología de territorios (Schejtman y Berdegú, 2003).

El impulso de recibido por la generación de políticas orientadas a promover el desenvolvimiento en el medio rural, entre las que sobresalen aquellas que incorporan un enfoque territorial y marcos jurídicos en los cuales se le da viabilidad institucional a los planes, medidas y acciones territoriales, se traduce en

la elaboración de diversas políticas y programas vinculados con el desarrollo rural en la región³³.

En la Tabla 17 (véase anexo 4), se recoge un recuento sobre iniciativas de desarrollo rural llevadas a cabo por diferentes instituciones en varios de los países de América Latina y el Caribe, expresión de la vuelta de la mirada hacia el medio rural y a la superación de las principales brechas productivas, institucionales y sociales en diferentes territorios rurales de la región. La variedad de las medidas adoptadas en cada sociedad particular corresponden con las condiciones políticas, sociales e institucionales existentes en ellas y con las orientaciones e instrumentos específicos adoptados para promover el desarrollo rural, en el contexto de los procesos llevados a cabo en las diferentes naciones. Pero lo destacado, según los propósitos buscados con la elaboración de este trabajo, es mostrar la tendencia seguida en toda la región en el sentido de definir políticas públicas y al empleo de instrumentos institucionales para la promoción del desarrollo rural y la búsqueda del bienestar en los territorios rurales en la región. Como se ha reiterado en el estudio, la heterogeneidad es una característica fundamental en las dimensiones del desarrollo económico, político, social y ambiental de los países de América Latina y el Caribe, necesario para distinguir las tendencias seguidas en su desenvolvimiento por estas sociedades.

33. En un estudio efectuado por el autor para RIMISP, se encontró que en la mayor parte de los países centroamericanos y de los Andes se han llevado a cabo diversas experiencias de desarrollo territorial rural o de desarrollo local con un enfoque territorial; en algunas se ha aprobado legislación que ha permitido crear instituciones públicas responsables de impulsar procesos de desarrollo rural o están en camino de aprobarlas, o se han definido políticas para promover el desarrollo territorial. Entre estas se encuentran los siguientes casos: A) En Honduras se aprobó en el año 2000 la Ley de Desarrollo Rural Sostenible, en cuyo marco se crea el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS). B) En Colombia se creó en el 2003 el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales, ejecutando la política agropecuaria y de desarrollo rural, fortaleciendo a las entidades territoriales y a sus comunidades, y propiciando la articulación de las acciones institucionales en el medio rural. C) En Nicaragua se promulga en 2004 una Política y Estrategia para el Desarrollo Rural Productivo. D) En Costa Rica existe un Programa de Desarrollo Rural en el Ministerio de Agricultura y Ganadería y se ha aprobado la ley que transforma el Instituto de Desarrollo Agrario en el Instituto de Desarrollo Territorial Rural (INDER). E) En Ecuador, el Ministerio de Agricultura y Ganadería define como uno de sus objetivos estratégicos apoyar el desarrollo rural y el desarrollo agropecuario, agroforestal, agroindustrial y riego. F) En Bolivia se creó el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, el cual cuenta con un Viceministerio de Desarrollo Rural y Agropecuario. G) En Guatemala se continúa con las negociaciones que permitan la aprobación, por parte del Congreso, de la Ley de Desarrollo Rural Sostenible (Mora, 2009).

Echeverri menciona las nuevas tendencias en las políticas públicas y la prestación de servicios en el medio rural de estas naciones. Para el autor, “(...) los énfasis de políticas diferenciadas que dieran cuenta de la diversidad y heterogeneidad del medio rural, centrados en instrumentos de focalización, están dando paso a modelos basados en mayores autonomías territoriales, donde se aplican estrategias integrales, más que diferenciadas. Esto implica uno de los más difíciles cambios en la cultura de política pública, caracterizada por un sentido profundo de oferta pública. En el mercado de políticas públicas, el modelo imperante se basa en programas centralmente concebidos y administrados con serios problemas clientelares. Ahora se impone una política de demanda donde los territorios tengan la posibilidad de conformar portafolios de proyectos estratégicos, integrales y que puedan ser gestionados en forma autónoma con el máximo de control social por parte del territorio” (Echeverri, 2006:31).

3.3 De las políticas sectoriales al enfoque territorial

Tres aspectos adquieren gran significado en el impulso de los procesos de desarrollo territorial rural, como complementos indispensables a la legislación establecida por algunos países o a las políticas públicas y estrategias para responder a las nuevas condiciones del medio rural en la región. A) Por una parte, la elaboración de arreglos institucionales que propicien pasar de la visión y el funcionamiento sectorial de las organizaciones estatales vinculadas con el medio rural, a una acción integrada en respuesta a las necesidades y demandas particulares de los diversos territorios. B) Por otra parte, el restablecimiento de los servicios institucionales básicos de investigación y extensión rural, en correspondencia con las demandas territoriales y desarrollo de procesos de formación y capacitación del personal institucional, con el propósito de crear las condiciones requeridas para la reorientación de las iniciativas ejecutadas en el medio rural. C) Por último, la aplicación del enfoque ascendente en los procesos de desarrollo territorial rural, a fin de superar los programas o proyectos diseñados, sin tomar en cuenta las situaciones específicas de los territorios presentes en el medio rural regional.

Uno de los aspectos fundamentales en la elaboración de políticas públicas para promover el desarrollo rural es el carácter multidimensional de las demandas del desarrollo originadas en los territorios rurales, situación con la cual se torna insuficiente la visión, según la cual “lo rural” se identifica, de manera exclusiva, con “lo agrícola”. El desarrollo rural, tal como lo hemos venido

analizando en esta sistematización, abarca un complejo conjunto de dimensiones, estrechamente vinculadas entre sí, de naturaleza productiva, ambiental, institucional, política y social, en cuya actividad desempeñan un papel central los actores sociales presentes en los territorios y sus múltiples vinculaciones con instituciones, empresas u organizaciones sociales, con las cuales interrelacionan en diversas actividades, lo que propicia procesos complejos y de naturaleza muy variada.

Por este motivo, las políticas y la acción institucional dirigidas a promover el desarrollo y la búsqueda del bienestar en el medio rural, serán eficaces en la medida que logren combinar las líneas de acción de carácter sectorial, con operaciones y arreglos intersectoriales o multisectoriales con las cuales se pueda responder con eficacia a las demandas multidimensionales originadas en los procesos de desarrollo territorial. El paso de una acción monosectorial a un enfoque y una acción territorial implica articular las medidas e iniciativas institucionales y la territorialización de las políticas en respuesta a las condiciones diferenciadas y a las necesidades multisectoriales del desarrollo de los territorios.

En el Gráfico 14, se presenta la interrelación entre los niveles de generación y aplicación de las políticas, mostrando el marco global de políticas, marcos jurídicos e instrumentos de planificación en los cuales se inscriben las políticas sectoriales y su articulación, en función de los procesos de desarrollo territorial, en una dinámica que se mueve de arriba hacia abajo (Top-Down) y de abajo hacia arriba (Bottom-Up).

Una acción de esta naturaleza se dificulta a causa de la prevaleciente estructura sectorial de los estados. Esta situación induce a generar arreglos institucionales mediante los cuales se integre la acción de las dependencias y actores relacionados con las políticas sectoriales, en función de la atención a las múltiples dimensiones en las cuales se centran las iniciativas de desarrollo impulsadas en los territorios. En otras palabras, no existe una situación necesariamente discordante entre la organización sectorial del Estado y las demandas multidimensionales o intersectoriales del desarrollo territorial. El desenvolvimiento de los territorios rurales exige adecuadas políticas sectoriales y eficientes políticas territoriales. En estos procesos se imponen la visión y voluntad política, el empleo de un enfoque territorial, la participación de los actores territoriales y la disposición de los instrumentos con los cuales se logren operacionalizar las medidas adoptadas para promover el desarrollo territorial.

Gráfico 14:
Políticas públicas y desarrollo rural territorial (DRT)



Según lo apunta Moncayo, las políticas vinculadas al desarrollo territorial se entrecruzan y generan una suerte de “hibridación”, aunque la vigencia de las políticas sectoriales sigue descollando y el desarrollo de los territorios va más allá del “desarrollo económico”: “(...) la evolución de las políticas relacionadas con el desarrollo territorial están llegando a un punto en el que se intersectan las políticas sectoriales y regionales clásicas, que han perdido vigencia, para llegar a una hibridación que en este documento se han llamado políticas secto-territoriales. Estos procesos reflejan el esfuerzo, tanto de los gobiernos centrales como de las autoridades regionales, de dotar a los territorios de instrumentos e instituciones endógenas de promoción del desarrollo económico” (Moncayo, 2005).

La tendencia al incremento del empleo rural no agrícola en el conjunto de medios empleados por las familias rurales que contribuyan a la generación de los ingresos necesarios que garanticen su subsistencia, caracteriza el medio rural contemporáneo en América Latina y el Caribe, con el cual se refuerza el requerimiento del empleo de acciones multisectoriales en los procesos de desarrollo rural.

A lo indicado se refiere el estudio preparado por CEPAL, FAO e IICA, en 2012, sobre las perspectivas del medio rural latinoamericano y caribeño, en el que se incluye lo transcrito a continuación: “La tendencia al incremento del empleo rural no agrícola continuará debido a los procesos de diversificación al interior del sector agrícola y la diversificación productiva en las economías rurales. Estos cambios en la estructura de las economías rurales pueden darse como resultado del desarrollo propio de las economías nacionales o ser inducidos por cambios en la dirección de las políticas de desarrollo productivo. El primer caso puede darse cuando el dinamismo de la economía crea oportunidades de empleo que atraen a población asalariada rural (generando un incentivo para el incremento de los salarios rurales) o crea demanda por nuevos bienes y servicios (por ejemplo, servicios de esparcimiento) que dinamizan las economías rurales. Un ejemplo del segundo tipo de transformación es el que se da como parte de los procesos de ajuste estructural, en el marco de los cuales muchos países de la región replantearon sus estrategias de desarrollo agropecuario, buscando una mayor apertura comercial y la especialización en rubros no tradicionales, de mayor valor agregado y orientado a la exportación. Es el caso de Costa Rica, Chile y México, por ejemplo, en los que el tipo de actividades agrícolas que se han impulsado al amparo de tales políticas (por ejemplo, fruticultura de contra-estación en Chile; frutas tropicales y plantas ornamentales en Costa Rica; hortalizas y vegetales en México) tienen un componente de producción primaria importante, pero también generan empleo en actividades que se clasifican en los sectores secundario (por ejemplo, procesamiento, embalaje, transporte) y de servicios (servicios de apoyo a la producción agrícola)” (CEPAL, FAO, IICA, 2012:103).

Gordillo aporta otro elemento relevante en relación con el empleo del enfoque territorial, con el cual se destaca el carácter multisectorial de esta perspectiva del desarrollo. Se trata de tomar en cuenta otros factores con los cuales se dinamiza el desenvolvimiento de los territorios y, en particular, de la agricultura, algunos de ellos provenientes de los vínculos con las áreas urbanas, interrelaciones interesantes en el impulso de los procesos de desarrollo territorial. Para el autor, “Los esquemas territoriales son por definición multisectoriales y sin duda deben ayudar a construir puentes entre los diversos objetivos de desarrollo, así como a conciliarlos. Además, estos esquemas ofrecen dos beneficios adicionales: catalizan una mayor conciencia de la naturaleza y urgencia de los problemas, y ofrecen soluciones más compatibles con las restricciones locales (institucionales, financieras, ecológicas).

Por lo tanto, cuando se obvia la heterogeneidad del sector rural, identificando el espacio rural con el espacio agropecuario, se reducen las potencialidades de mejorar la competitividad y de mitigar la pobreza rural, pues no se consideran los factores que dinamizan la propia agricultura y que pueden derivarse del fortalecimiento de los vínculos con los núcleos urbanos inmediatos. El grueso de las actividades se centra entonces en lo agrícola, siendo que el diagnóstico debe considerar como espacio rural a aquel constituido por los núcleos urbanos a los que los pequeños productores están vinculados de manera directa” (Gordillo, 2004:80).

Schneider destaca el papel que podría jugar la pluriactividad para las políticas públicas con las cuales se busca estimular el desarrollo rural sostenible. Desde su óptica, la pluriactividad puede ofrecer alternativas viables para resolver una serie de desafíos enfrentados en los territorios rurales, como la generación de mecanismos de inclusión social, reducción de la pobreza y superación de las crecientes desigualdades y, de manera más específica, a la generación de empleo e ingresos para los hogares rurales, con su significado en términos del arraigo territorial de las familias en sus territorios y, de modo especial, la detención del éxodo de los jóvenes rurales (Schneider, 2008:92).

Estas funciones las cumple la pluriactividad, según el autor, en la medida en que su dinamización permite, entre otras cosas, a) diversificar y combinar varias fuentes de ingreso para las familias; b) generar estabilidad en los ingresos y reducir su estacionalidad, con sus efectos beneficiosos en la disminución de la vulnerabilidad de los hogares; c) generar empleo mediante la interacción entre el mercado laboral agrícola y no agrícola; d) contribuir a la reducción de las migraciones del campo a la ciudad; e) apoyar la multifuncionalidad en los territorios rurales; f) modificar las relaciones sociales en la unidad familiar al propiciar la integración de sus miembros en actividades efectuadas fuera de los límites de los predios o asentamientos (Schneider, 2008:92-94).

La comprensión sobre los heterogéneos procesos originados en los territorios rurales y su vinculación con las políticas públicas, de tal forma que se dinamicen aquellos componentes capaces de contribuir a las interconexiones entre los territorios, a promover el desarrollo productivo e institucional y a superar las principales brechas surgidas con el desenvolvimiento seguido por el medio rural, constituye un factor esencial en la elaboración y gestión de las políticas públicas y en la articulación coherente de sus niveles.

La modificación en la orientación de las políticas, en la legislación, las estrategias y los programas y proyectos con los cuales se trata de promover las transformaciones del medio rural, iniciada en el último lustro de la década de los años 90, parece enrumbarse, con cierta claridad, a la superación de algunos de los principales desafíos generados o profundizados a partir de los cambios en el patrón de acumulación instaurados a partir de los años 80.

La visión, paulatinamente incorporada en la perspectiva de las políticas públicas, según la cual el desarrollo rural es entendido como un proceso multidimensional, conduce a la comprensión de que aunque los procesos agrarios siguen siendo relevantes en muchos de los territorios de la región, estos se integran con procesos productivos no agrícolas y forman parte de un conjunto interrelacionado de dinámicas institucionales, políticas, ambientales, culturales y organizativas. Como consecuencia, se originan situaciones ante las cuales las iniciativas centradas de forma exclusiva en los aspectos agrarios o agropecuarios, así como las acciones colocadas en la dimensión productiva, sin tomar en cuenta las otras dimensiones del desarrollo territorial, resultan insuficientes para responder con eficacia a las condiciones prevalecientes en el medio rural y en los territorios en los cuales se producen las intervenciones institucionales.

En consonancia con esta visión multidimensional del medio rural y del empleo de un enfoque territorial del desarrollo, en el informe preparado por CEPAL, FAO e IICA, se subraya la necesidad de superar los enfoques de política en los cuales se concibe lo rural como equivalente de agrícola y lo productivo como algo separado de lo social. Igualmente, se destaca la necesidad de promover una mayor integración en la gestión de las políticas públicas en el medio rural. Asimismo, señalan algunos de los ámbitos en los cuales, según su criterio, las políticas de desarrollo productivo se deberían articular con otras políticas (con políticas de protección social; con políticas de mitigación y adaptación de la agricultura al cambio climático; con políticas de seguridad alimentaria; y, con políticas nacionales de agenda digital). (CEPAL, FAO, IICA, 2012:106-107).

Estas áreas de articulación o integración de las políticas posibilitan analizar las tendencias seguidas por el medio rural en la región. Sin embargo, el mayor esfuerzo de integración debe producirse en relación con las condiciones existentes en los heterogéneos territorios rurales extendidos por los países y en la atención de las necesidades y demandas originadas en ellos. El enfoque territorial del desarrollo exige el diseño de arreglos institucionales, de políticas

e iniciativas en correspondencia con las condiciones productivas, ambientales, institucionales, sociales y organizativas de los territorios en los cuales se actúa. En las iniciativas de desarrollo territorial rural, adquiere una posición medular la participación de los actores sociales locales.

Delinear estrategias a partir de los territorios significa generar espacios para la toma de decisiones, desde los cuales la población rural pueda ejercer la potestad de definir las rutas del desarrollo de sus localidades, con el apoyo de las instituciones públicas o privadas que actúan en los espacios rurales particulares. La organización rural adquiere enorme relevancia para llevar adelante procesos de esta naturaleza.

En los territorios, cuya diversidad es una de sus características más notables, adquieren centralidad las relaciones de parentesco, reciprocidad e intercambio establecidas entre las familias, las organizaciones y las comunidades que forman parte de ellos. Cada territorio rural se constituye a partir de los vínculos permanentes y las redes de relaciones tejidas entre los grupos asentados en ellos. Forman parte de estos vínculos las relaciones de poder, reciprocidad y solidaridad, así como las tensiones y conflictos que ciertamente se desarrollan en cualquier espacio social. Para la CEPAL, “Es en este contexto, donde el territorio —entendido como un sistema de interacciones sociales históricamente estructuradas y en constante evolución— adquiere un rol vital para comprender los procesos concretos en que intervienen los nuevos factores del desarrollo. En efecto, la cercanía espacial y las relaciones cara a cara, cruciales para generar confianza, permiten explicar en gran medida diversos ejemplos de dinámicas exitosas de desarrollo territorial en todo el mundo” (CEPAL, 2010:132).

La eficacia de las medidas de política y las acciones de desarrollo llevadas a cabo en los territorios se logran en tanto estas relaciones sociales se generen en ellos y se cuente con los instrumentos adecuados para propiciar la participación activa de los actores territoriales en el desarrollo de las iniciativas. La comprensión de las condiciones multidimensionales características de los territorios y de los elementos con los cuales se alimenta la elaboración de las políticas y estrategias para la promoción de los procesos de desarrollo ejecutadas en los territorios, encuentra en la participación de la población rural y los actores establecidos en ellos, un factor primordial para alcanzar los objetivos propuestos con el impulso de estas iniciativas.



Capítulo IV

Territorio, actores territoriales y gobiernos locales: el enfoque ascendente del desarrollo y las estrategias de desarrollo territorial

4.1 Algunos aspectos conceptuales sobre el territorio

La trascendencia del desarrollo rural en varios países de América Latina y el Caribe ha estimulado la elaboración de políticas, marcos jurídicos e institucionales y metodologías e instrumentos para el diseño y la ejecución de las iniciativas. Entre las perspectivas de mayor relevancia con la cual se encaran estos procesos, se encuentra el empleo del *enfoque territorial* del desarrollo. La orientación de las políticas y una significativa cantidad de experiencias de trabajos en el medio rural, en búsqueda de promover transformaciones productivas, institucionales y sociales, orientadas a superar las brechas, dinamizar el desarrollo y generar bienestar y cohesión social, son guiadas por los lineamientos del enfoque del desarrollo territorial rural.

En la ejecución de estas prácticas organizativas y participativas, en las cuales se involucran diversas instituciones y actores territoriales, por lo general, se presta más atención a los aspectos operativos e instrumentales, para impulsar las acciones, y se colocan en un segundo plano los aspectos conceptuales, con una importancia mayúscula para la orientación de las iniciativas de desarrollo

puestas en práctica³⁴. Esta visión resulta comprensible por las exigencias de las demandas originadas en los territorios y la necesidad de brindarles atención sin contarse, en muchas oportunidades, con el tiempo ni los recursos suficientes para responder con eficacia a esos requerimientos. Sin embargo, en una revisión sobre las experiencias obtenidas de un proyecto de desarrollo territorial ejecutado en varios países de América Latina (Ecuador, Bolivia, Honduras, Chile, Costa Rica y Venezuela), José María Sumpsi señala la existencia de un “consenso” sobre el desarrollo rural en la región, el cual se produce más en el ámbito “conceptual y teórico” y no así en la esfera práctica. Para este autor, en los aspectos operativos surgen las principales diferencias y lagunas en relación con la aplicación de los nuevos enfoques y métodos (Sumpsi, 2007).

Desde nuestro punto de vista, muchas de las lagunas operativas se originan, al menos, en tres aspectos relevantes: a) por una parte, en una insuficiente comprensión conceptual sobre los principales componentes del enfoque territorial del desarrollo; b) en la persistente identificación entre lo rural y lo agrícola; c) en el peso de una tradición de trabajo acentuadamente sectorial y la necesidad de generar capacidades para el trabajo intersectorial, requeridas para responder a la naturaleza multidimensional de los procesos territoriales. Desde esta panorámica, retomar en forma sintética algunos aspectos conceptuales en relación con el territorio, siempre resulta necesario para situar los elementos más operativos del enfoque del desarrollo rural territorial.

Por este motivo, conviene hacer mención a la noción de *territorio* y la recopilación de algunos aportes conceptuales elaborados por instituciones y estudiosos sobre el tema, desde la perspectiva de distintas disciplinas de las ciencias sociales. Aunque parezca obvio, este es un concepto básico, sobre el cual se estructura el enfoque del desarrollo y sobre el cual existe una meritoria producción intelectual. Pero el desafío enfrentado en el campo del desarrollo rural

34. Es pertinente, en este sentido, transcribir lo señalado por Zoido, en el caso de España, en relación con la importancia del conocimiento sobre el territorio y la comprensión justa sobre su complejidad: “Una parte no despreciable de los problemas que actualmente presenta el siempre complejo y difícil gobierno del territorio proviene de las insuficiencias intelectuales sobre su conocimiento. Las prácticas reales en este sentido (científicas, técnicas y administrativas o, si se prefiere, de comprensión, proyecto y gestión) están viciadas por un sesgo de parcialidad desde su inicio. Los análisis, diagnósticos y propuestas para el ejercicio real del gobierno del territorio están habitualmente escorados por entendimientos incompletos de este, por enfoques y desarrollos que no han tenido en cuenta toda su complejidad; baste un ejemplo, controlar el procesos de urbanización y edificación es primordial, pero desde esa perspectiva practicada como exclusiva, no se conocen todos los recursos presentes en el territorio, no se comprenden todas las dinámicas que lo transforman y tampoco se atribuyen a cada elemento o parte del ámbito tratado un valor propio, perspectiva insoslayable actualmente en la buena administración del territorio” (Zoido, 2010:88).

consiste, de manera acentuada, en contar con una conceptualización orientada al conocimiento sobre los procesos concretos ocurridos en los territorios y las intervenciones institucionales y de los propios actores territoriales en la promoción del desarrollo.

Uno de los aspectos con los cuales es obligado partir remite a una visión alejada de la concepción tradicional según la cual el concepto de territorio se circunscribe a sus componentes físicos. Como lo afirma Brunnet, citado por Cuervo, *“El territorio es una obra humana. Es un espacio apropiado. Apropiado se entiende en los dos sentidos: propio a sí mismo y propio a cualquier cosa. Es la base geográfica de la existencia social”* (Cuervo, 2006:25). Para este autor, esta comprensión del territorio como un espacio apropiado y valorizado por los grupos humanos, lleva a la afirmación de acuerdo con la cual es un “espacio natural culturalmente apropiado por la sociedad humana”, apropiación producida de manera simbólica o instrumental.

Cuervo, cita asimismo a Giménez, para quien, *“El espacio tendría entonces una relación de anterioridad con respecto al territorio, se caracteriza por su valor de uso y podría representarse como un ‘campo de posibles’, como nuestra ‘prisión originaria’. Correlativamente, el territorio será el resultado de la apropiación y valorización del espacio mediante la representación y el trabajo, una ‘producción’ a partir del espacio inscrita en el campo del poder, por las relaciones que pone en juego, y en cuanto tal se caracteriza por su ‘valor de cambio’ y podría representarse metafóricamente como la ‘prisión que hemos construido para nosotros mismos’. En resumen, serían tres los ingredientes primordiales de todo territorio: **un espacio, el poder y la frontera**”*. (Giménez, 2000, p.91)” (Cuervo, 2006).

Desde esta perspectiva, adquiere mucha relevancia en esta concepción del territorio, su apreciación como un sistema complejo, caracterizado por la presencia de múltiples procesos y redes de relaciones sociales establecidas entre los diversos actores y comunidades humanas asentadas en el espacio del cual se han apropiado, configurando los territorios a los cuales le dan sus propias tonalidades sociales y culturales, generando instituciones e identidades y formas diversas de producción y relacionamiento con la base de recursos naturales ubicada en ese espacio en el cual se han asentado.

Las comunidades, procesos, relaciones e identidades delimitan el territorio y condicionan los mecanismos por medio de los cuales se vinculan con otros territorios y actores extraterritoriales, con los otros componentes del sistema social y con el entorno internacional, aspecto vital en una sociedad cada vez más integrada en sus dimensiones económicas, políticas, culturales y ambientales³⁵. En este sentido, es necesario entender el territorio como un sistema abierto, cuyas características y condiciones delimitantes no constituyen barreras para sus vinculaciones productivas, comerciales, políticas, culturales y sociales. La comprensión sobre las estructuras productivas y sociales³⁶, así como del entramado de relaciones sociales, con el cual se configura el territorio, son elementos básicos para la elaboración de las políticas, las estrategias y los arreglos institucionales en beneficio de la promoción del desarrollo rural.

En un estudio preparado por CEPAL, se describen cuatro componentes del concepto de territorio, los cuales, por su fondo, merece la pena transcribirlos, de manera textual, a continuación. Estos son:

35. Plaza y Chiriboga, en su propuesta de trabajo microrregional, elaboran una definición que, en esa escala, retoma muchos de los elementos característicos del territorio: “Para los propósitos del desarrollo rural, en este trabajo se define como microrregión a la sociedad local, considerada como el conjunto mínimo de relaciones e instituciones sociales, espacialmente establecidas, que permiten comprender la reproducción de las familias rurales y campesinas que la forman y el funcionamiento del poder. En otras palabras, las microrregiones son estructuras sociales locales en las que los actores que las componen, individuales y colectivos, establecen un entramado denso de relaciones económicas, sociales, políticas y culturales, (...) Las relaciones entre las áreas urbanas y el centro poblado se caracterizan por encadenamientos económicos de diverso tipo, tanto hacia adelante como hacia atrás, a partir de la producción agropecuaria. Tradicionalmente, estos se reducen al acopio, almacenamiento y comercialización de productos originados en las áreas rurales o a la provisión y adquisición de insumos y servicios básicos, en la mayor parte con destino u originados fuera de la microrregión” (Plaza y Chiriboga, 1998:179-180) (El subrayado no es del texto original).

36. En el informe más reciente del FIDA sobre la pobreza rural, se enfatiza en las vinculaciones cada vez más estrechas e intensas, entre los territorios rurales y urbanos. “La evolución de las pautas de la integración entre las zonas rurales y urbanas también contribuye a crear un nuevo entorno para la reducción de la pobreza rural. En muchas partes del mundo en desarrollo, las zonas rurales y urbanas están quedando cada vez más interconectadas desde el punto de vista social y económico, lo que supone que está cambiando la naturaleza del concepto ‘rural’. Las sociedades y economías rurales no son ya tan diferentes: cada vez más interaccionan de modo habitual con la sociedad urbana, lo cual es posible en gran parte gracias a la telefonía móvil. También dependen de ella: la migración es un reflejo de esa interconexión y las remesas son el motor de las economías rurales en muchos contextos. A la inversa, en ocasiones, sectores de la población que habitan en zonas urbanas y periurbanas viven en condiciones similares a las de las zonas rurales por lo que se refiere a los servicios, la infraestructura, los mercados y la dependencia al menos parcial de la agricultura.

El presente informe sostiene que en el futuro la naturaleza cambiante de la ‘ruralidad’ y las nuevas relaciones entre las poblaciones y los espacios rurales y urbanos serán, probablemente, un elemento clave en el proceso de crecimiento de las zonas rurales y de reducción de la pobreza rural. Por el momento, las vinculaciones entre lo rural y lo urbano son ya aspectos básicos de las estrategias de supervivencia de los hogares rurales pobres; sin embargo, necesitan aprovechar mejor esas vinculaciones para salir de la pobreza” (FIDA, 2011:36-37).

- a) **El posicionamiento** atañe a la ubicación de cada ámbito y su proximidad física a otros espacios y a ciertos hitos geográficos (como la costa, grandes ríos y valles fértiles, entre otros). Esta ubicación genera oportunidades y también riesgos (por ejemplo, por cercanía o directamente por localización en zonas de alta exposición a desastres naturales), los que constituyen atributos consustanciales a su definición integral.
- b) **La conectividad** ha estado históricamente vinculada al posicionamiento; sin embargo, esta relación se ha debilitado con el progreso tecnológico, por cuanto la conectividad depende de la acción humana y de las vías de comunicación (ahora también las virtuales) que enlazan un territorio concreto con el resto.
- c) **La artificialidad** corresponde a toda la infraestructura de origen humano que alberga y que es clave para su capacidad productiva.
- d) **La identidad territorial** remite a una visión compartida del espacio en cuestión y su futuro por parte de la población que reside allí (CEPAL, 2012:17-18).

Una vez revisados estos elementos conceptuales sobre el territorio, resulta apropiado compartir dos definiciones en las cuales, en nuestra opinión, se condensan los aspectos empleados para la aproximación a algunos de sus componentes básicos. La primera de ellas es elaborada por Alejandro Schejtman y Julio Berdegué, para quienes, “*El territorio como construcción social (...) supone concebir al territorio no como un espacio físico ‘objetivamente existente’, sino como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados (aunque dicha construcción implique transitar por procesos de conflicto y negociación). Dicha identidad proporciona sentido y contenido a un proyecto de desarrollo en un espacio determinado, a partir de la convergencia de intereses y voluntades*” (Schejtman y Berdegué, 2004).

Por otra parte, se incluye la definición propuesta por Sergio Sepúlveda y otros autores, en el marco del trabajo del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la que complementa la propuesta del territorio como “construcción social”, formulada por los dos primeros autores. Para Sepúlveda et al, “*Un territorio es una unidad compuesta por un tejido social pro-*

pio que se asienta en una base de recursos naturales particular, que presenta ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y que está regida por instituciones y formas de organización, también particulares” (Sepúlveda et al, 2003).

En la estrategia centroamericana de desarrollo rural territorial (ECADERT), se señalan cinco características que, desde su punto de vista, tienen los territorios:

- a) Las comunidades que los forman usan sus recursos naturales y establecen formas de producción, consumo e intercambio, así como estrategias económicas y modos de vida.
- b) Se encuentran enmarcados por factores socioeconómicos, relaciones sociales, e identidades colectivas.
- c) Son dinámicos. Cambian y se desarrollan por las actividades socio-productivas a cargo de los grupos humanos que viven en ellos, así como por el tipo de relaciones sociales que se establecen.
- d) Su organización se sustenta en una institucionalidad y una trama de tejidos sociales para manejar situaciones de incertidumbre, construir un proyecto de futuro, y lograr aspiraciones compartidas
- e) Están asociados a un sistema de identidad y pertenencia, producto de su historia (ECADERT, 2009).

Estas definiciones recogen los aspectos básicos para entender el concepto de territorio y ofrecen elementos conceptuales, orientadores para las acciones impulsadas en los espacios rurales de la región. Justamente el propósito deseado con el señalamiento de estos aspectos es la de resumir un conjunto de nociones básicas para canalizar las iniciativas de desarrollo en los territorios. Asimismo, se espera con el tratamiento de estos conceptos contribuir en un proceso institucional complejo relacionado con la distinción y selección de los territorios en los cuales se producirán las intervenciones institucionales para promover el desenvolvimiento territorial.

El uso del término de distinción corresponde a la visión según la cual la delimitación del territorio es producto de las dinámicas sociales y las identidades generadas en su interior y en sus relaciones con el exterior. Por ello, para formular las iniciativas de desarrollo se requiere de un esfuerzo por distinguir los territorios configurados y delimitados a partir de los procesos particulares de apropiación del espacio en cada situación particular. En este sentido, es

preciso tomar en cuenta que no siempre la división político-administrativa es correspondiente con los territorios. Es frecuente encontrar municipios, o cantones compuestos por territorios diversos, por ejemplo, unos con segmentos predominantemente rurales, con sus propias identidades, y otros segmentos predominantemente urbanos. De igual manera, se encuentran territorios formados por segmentos de diversos municipios, identificados entre sí desde el punto de vista de sus estructuras productivas y sus formas de producción, sus expresiones organizativas y culturales, su biodiversidad, sus relaciones sociales y sus vinculaciones extraterritoriales.

Esta situación se vuelve aún más compleja si se integra en el análisis el continuum originado en la actualidad entre territorios urbanos y rurales, situación a la cual se hace referencia en el texto de la CEPAL, al apuntar lo siguiente: *“El uso de delimitaciones administrativas no agota la discusión sobre las escalas o el alcance de los ámbitos a analizar. Ello se debe a que algunas distinciones territoriales muy relevantes no tienen estatus administrativo. Al respecto, el caso emblemático es la dicotomía entre el campo y la ciudad o, con mayor rigor, el gradiente entre **zonas con población dispersa y paisaje natural** (aunque no forzosamente exento de intervención humana) y **zonas de alta concentración de población y con paisaje y estructuras básicamente artificiales**. En tal caso, más que un territorio determinado con una escala geográfica precisa y límites claros, lo que hay es un patrón de asentamiento y uso del territorio que genera especificidades y distinciones en materia productiva, distributiva, consumidora, administrativa, simbólica y de modo de vida”* (CEPAL, 2012:17) (El destacado no es del texto original)³⁷.

La construcción de tipologías de territorios, con el propósito de distinguir su heterogeneidad y de guiar las intervenciones en ellos, es un instrumento eficaz para elaborar medidas y estrategias, en correspondencia con los desiguales tipos de territorio diferenciados en el proceso.

Esta tipología de territorios puede contener la progresiva distinción entre territorios marcadamente rurales hasta aquellos acentuadamente urbanos, así como la diferenciación en cuanto a los vínculos del territorio con otros territorios, rurales y urbanos, así como con el exterior, y las distinciones en cuanto a sus elementos, relaciones y procesos con los cuales se genera su identidad.

37. La OECD presentó, en 2010, una tipología urbano-rural revisada, según la cual las regiones se clasifican en “predominantemente rurales”, “intermedias” y “predominantemente urbanas”. Para elaborar la clasificación se creó una metodología, en la cual los criterios más relevante empleados para construir la tipología son el tamaño y la densidad de la población (EUROSTAT, 2010:240-249).

4.2 El enfoque ascendente del desarrollo rural

Un aspecto de singular relevancia en los procesos de desarrollo rural territorial, lo constituye el empleo de un enfoque ascendente en el desenvolvimiento de las iniciativas. Este enfoque tiene un carácter sustancialmente metodológico, con el cual se incorporan, en la ejecución de las acciones de desarrollo, algunas de las características más sobresalientes de los territorios y propone una ruta para responder a las condiciones particulares de cada uno de ellos, por medio de las intervenciones producidas en el ámbito territorial.

La condición más destacada de los territorios es su heterogeneidad, elemento condicionante de las estrategias con las cuales se propone promover su desarrollo. El reconocimiento de esta multiplicidad se sustenta en la observación de las especificidades en cuanto al tejido social o al entramado de relaciones sociales generado en cada espacio particular. Ese sustento se justifica por el tipo de relaciones establecido con la naturaleza y las características de la base de recursos naturales prevaleciente, con más o menos modificaciones en este; también incide la estructura productiva, las formas de producción, las organizaciones y el sistema institucional, su carácter multiétnico y multicultural, así como las particulares vinculaciones con otros territorios en el marco nacional o internacional.

Estos aspectos, entre otros, les dan una tonalidad específica a las estructuras territoriales, a su funcionamiento y a las dinámicas económicas, institucionales, políticas, sociales y ambientales ocurridas en los territorios. Por lo tanto, en el diseño de las medidas y estrategias e iniciativas de desarrollo, estas circunstancias llevan a colocar el acento en las condiciones particulares en el territorio y las colocan como el punto de partida de las acciones a impulsar.

Desde esta perspectiva, se abandona la tradición de las ineficaces propuestas de aplicación general, con independencia de las condiciones, necesidades y demandas específicas de cada territorio, los improcedentes proyectos “llave en mano”, de tan generalizada aplicación en la región (Kliskberg, 2001) y los intentos por desconocer la participación de los actores en la definición y el trazado de las líneas del desarrollo en sus territorios.

Tomar en cuenta las singularidades territoriales a la hora de promover procesos de desarrollo significa, ante todo, poner el énfasis en las necesidades, demandas y potencialidades en el territorio y elevar la eficacia de las acciones

emprendidas. Se trata de pasar de la aplicación de fórmulas homogéneas a situaciones diversas, al diseño de pautas para el desarrollo, en correspondencia con la heterogeneidad característica de los territorios rurales.

Es esencial considerar que las iniciativas de desarrollo territorial no se producen en una suerte de vacío institucional, jurídico, político, cultural y ambiental. Los procesos en los territorios tienen múltiples interconexiones con el entorno nacional y global en el cual necesariamente se desenvuelven. El desarrollo territorial se manifiesta en un marco normativo, institucional y político, en el cual se inscriben las medidas específicas y las estrategias con las cuales se pretende promover el desarrollo en los territorios. La constatación de la existencia de este marco, sin embargo, no debe confundirse con la presencia simultánea de un “enfoque ascendente” y de un “enfoque descendente”, como se propone en algunas oportunidades (Sumpsi, 2009).

El enfoque ascendente establece un punto de partida para la generación de los procesos de desarrollo –las condiciones particulares que configuran el territorio–, las cuales se producen en un marco institucional, normativo y político. Tal y como lo señalan los autores citados a continuación, se trata de, “(...) cómo articular un modelo territorial que exprese un acuerdo sobre el futuro, partiendo de la consideración del territorio como recurso, patrimonio, paisaje, bien público, espacio de solidaridad y legado. Que apueste por un modelo de gestión territorial que garantice la sostenibilidad ambiental, la eficiencia funcional y la cohesión social” (Boira, Romero, Sorribes, 2005:316)³⁸.

En el Gráfico 15 se trata de mostrar la dirección del proceso seguido de la aplicación del enfoque ascendente; tiene como punto de inicio el territorio y la confluencia de los elementos provenientes del marco político, jurídico e institucional, con los originados en las condiciones particulares de los territorios, en la elaboración de las medidas e instrumentos empleados en la formulación de las iniciativas de desarrollo territorial.

38. Ahora bien, las articulaciones institucionales y la coordinación de políticas y normas requeridas para promover el desarrollo territorial resultan ser dinámicas muy complejas y no exentas de tensiones, conflictos y desajustes. Aún en sociedades con una significativa trayectoria en la promoción del desarrollo territorial, como España, se presentan dificultades como las descritas por Romero: “En el ámbito de relación entre gobiernos regionales y administración local existe también una preocupante carencia de coordinación de políticas territoriales a escala supramunicipal y metropolitana. Este hecho, unido a tantas dinámicas territoriales como municipios y la generalización de prácticas insostenibles de ocupación de territorio y de explotación de recursos es el resultado de un marco institucional desbordado por la realidad de unos procesos cuya dimensión territorial no entiende de límites administrativos, insostenible a mediano plazo y que precisa de nuevos consensos políticos básicos y enfoque renovado” (Romero, 2005:255).

Gráfico 15:
Enfoque ascendente del desarrollo territorial



Sustancial en el desarrollo rural territorial, en cuya generación el empleo del enfoque ascendente puede brindar una significativa contribución, es el fortalecimiento de las capacidades por parte de los actores territoriales, para conducir sus propios procesos de desarrollo. La sostenibilidad de las iniciativas de transformación productiva, institucional y social en un marco de uso y protección de los recursos naturales, se ve favorecida por la capacidad con la cual cuentan los actores asentados en el territorio, de incorporarse en los procesos, de ser partícipes de esas iniciativas y de manejar las acciones propuestas para modificar las condiciones de su entorno, superar las brechas y enfrenar los desafíos originados en la búsqueda del desenvolvimiento de sus territorios.

Esta posición protagonista desempeñada por los actores territoriales en las iniciativas de desarrollo contribuye de manera decisiva a la construcción de ciudadanía, mediante la conjunción de su participación activa en la transformación de su medio, las interrelaciones con otros actores, la toma de decisiones, la definición de los caminos por los cuales transitará el desarrollo de sus comunidades y la recepción de los beneficios generados con las acciones impulsadas. Asimismo, contribuye a promover la inclusión, la identidad y la cohesión territorial.

Aportar en el análisis sobre las brechas y potencialidades en el territorio; lo mismo que identificar, de manera conjunta, los recursos posibles de movilizar en el territorio y desde otras fuentes, generar organización e institucionalidad, contribuir a delinear las iniciativas para dinamizar la actividad económica, social y ambiental en sus comunidades constituyen, todas ellas, formas de participación en el desarrollo endógeno, cuyo punto de arranque son las condiciones particulares en las cuales conviven cotidianamente y mediante las cuales se refuerzan o se generan capacidades, relaciones sociales o identidades territoriales.

La modificación sustancial introducida con la aplicación del enfoque ascendente se produce, por lo tanto, en la superación de los intentos por tratar de construir modelos de aplicación general y la introducción de un camino mediante el cual se adoptan medidas y estrategias diferenciadas, en correspondencia con las situaciones concretas en las que se desenvuelven las familias y los actores territoriales. Esto, desde luego, no entendido como un proceso autárquico, sino, como se ha reiterado, tomando en cuenta el marco político, normativo e institucional en el cual se insertan los procesos particulares de desarrollo de los territorios.

Pese al extendido discurso favorable a la participación de las comunidades en sus propios procesos de desarrollo, las modalidades de trabajo institucional predominantes, la presencia de una visión tecnocrática y las fuertes relaciones asistenciales y de clientela que caracterizan los vínculos del Estado con las comunidades rurales, establecen límites muy claros a la participación efectiva de los actores territoriales en el desarrollo de las iniciativas (Durstun, 2003). Esta situación se supera, de manera paulatina, por la búsqueda de nuevas rutas para tratar de evitar las dificultades enfrentadas en los intentos de desarrollo rural mediante el empleo de esquemas sectoriales y patrones centrados en los aspectos técnico-productivos. En este caso, se dejan de lado dimensiones básicas para el impulso de procesos integrales y con mecanismos eficaces de participación de los actores territoriales.

En un profuso y divulgado trabajo, que mantiene su vigencia en varios de sus contenidos, Kliskberg se refiere de manera detenida al tema de la participación en los programas de desarrollo y las políticas públicas. Para el autor, “En América Latina el discurso político ha tendido a reconocer crecientemente a la participación. Sería claramente antipopular enfrentar la presión pro participación tan fuerte en la sociedad, y con argumentos tan contundentes a su favor. Sin

embargo, los avances reales en cuanto a la implementación efectiva de programas con altos niveles de participación comunitaria son muy reducidos. Siguen predominando los programas ‘llave en mano’, impuestos verticalmente, donde los decisores o diseñadores son los que saben y la comunidad desfavorecida debe acatar sus directivas y ser sujeto pasivo de estos” (Kliskberg, 2001:28).

De acuerdo con lo apuntado por el autor, con frecuencia en los programas se hacen fuertes apelativos a su carácter participativo, cuando es muy generalizado, en la ejecución de estas iniciativas, el establecimiento de relaciones de carácter asistencial y la consecuente disminución de las intervenciones de las comunidades en la toma de decisiones. Para Kliskberg, “El discurso dice sí a la participación en la región, pero los hechos con frecuencia dicen no. Los costos de esta falacia son muy fuertes. Por un lado, se están desechando enormes energías latentes en las comunidades pobres. Cuando se les moviliza, como sucedió en experiencias latinoamericanas mundialmente reconocidas como Villa El Salvador en el Perú, las escuelas Educo en El Salvador, o el presupuesto municipal participativo en Porto Alegre, los resultados son sorprendentes. La comunidad multiplica los recursos escasos, suma a ellos incontables horas de trabajo y es generadora de continuas iniciativas innovadoras. Asimismo, la presencia de la comunidad es uno de los pocos medios probados que previene efectivamente la corrupción. El control social de esta sobre la gestión es una gran garantía al respecto, que se pierde al impedir la participación” (Kliskberg, 2001: 28).

Múltiples experiencias de desarrollo rural territorial generadas en América Latina y el Caribe sirven para constatar la obtención de mejores resultados con la ejecución de las acciones, cuando las comunidades o los actores territoriales tienen una activa y decisiva participación en todas las fases de los proyectos o programas. Por el contrario, las formas organizativas y de ejecución tradicionales, asistencialistas y de corte vertical o burocrático, no logran promover la sostenibilidad de los procesos de desarrollo. Esto es muy visible en campos como el del desarrollo rural o en el caso de las iniciativas ejecutadas en el marco de las políticas sociales.

En el desarrollo de las iniciativas con participación de las comunidades y los actores territoriales, según Kliskberg, se logra hacer un mejor uso de los recursos, se alcanzan con mayor efectividad sus metas y se crea sostenibilidad si las comunidades a las que se desea favorecer participan desde el inicio, a lo largo de todo su desarrollo y comparten la planificación, **la gestión, el control y la evaluación.**

Por el contrario, cuando prevalece el divorcio entre el discurso y la realidad, la separación es claramente percibida por las comunidades, las que con frecuencia reaccionan ante esta situación con descontento y frustración. “Se limitan así las posibilidades de programas en los que se ofrezca participación genuina porque las comunidades están ‘quemadas’ al respecto por las falsas promesas. El sí pero no está basado en resistencias profundas a que en definitiva realmente las comunidades pobres participen, que se disfrazan ante su ilegitimidad conceptual, política, y ética” (Kliskberg, 2001: 28).

Este es uno de los principales obstáculos en la ejecución de las iniciativas de desarrollo territorial en la región. En la medida en que prevalezcan las formas de vinculación sustentadas en las relaciones de clientela o asistenciales y la participación de las comunidades rurales y los actores territoriales sea más un discurso que una realidad, prevalecerán los límites para el impulso de estrategias o iniciativas de desarrollo rural. Excepción sería la de aquellos casos en los cuales se logren generar formas de organización territoriales y de movilización de los actores, incluyendo a las instituciones y autoridades locales, por medio de las cuales se logren impulsar los procesos y generar los emprendimientos a partir de su propia iniciativa, con un enfoque ascendente.

La adopción del enfoque territorial del desarrollo y el enfoque ascendente, entendido como un componente metodológico básico del primero, permiten superar las formas tradicionales de vinculación de las instituciones con los actores participantes en las políticas y los programas, propicia la articulación institucional en respuesta a demandas y estrategias originadas en los territorios y claramente circunscritas a las dimensiones y procesos particulares en las cuales se llevan a cabo las acciones de desarrollo.

4.3 Gobiernos locales, instituciones y actores territoriales en el desarrollo rural

Un aspecto político-institucional básico para promover el desarrollo rural es el de la gobernanza territorial. El establecimiento de una suerte de alianza territorial, con la participación de los gobiernos locales, los actores sociales (organizaciones y movimientos sociales), los agentes económicos, las organizaciones no gubernamentales y los representantes de las dependencias públicas con presencia local, así como otras expresiones organizativas e institucionales asentadas en el territorio, todos los anteriores agrupados en el concepto de *actores territoriales*, constituye una condición esencial para generar una forma

de gobernanza adaptada a las particularidades del espacio *apropiado* por esos actores³⁹. De alguna manera, la gobernanza territorial se sustenta en su propio proceso de construcción del espacio, en el sentido expuesto por Farinós: “El espacio se construye, se territorializa, de acuerdo con las visiones, deseos e intereses de sus agentes” (Farinós, 2008:15).

Con el concepto de gobernanza se hace referencia a una modalidad de gobierno territorial, con diferencias sustanciales en relación con las formas tradicionales del ejercicio gubernamental, jerarquizado y unidireccional (de arriba abajo), lo que produce un nuevo estilo de gobierno cuya principal característica es su fundamento en la interacción y la cooperación entre los actores territoriales, estatales y no estatales y en la generación de redes decisionales, relativamente complejas, integradas por agentes públicos y privados, con conexiones territoriales y extraterritoriales.

Por consiguiente, se está en presencia de una lógica innovadora en la intervención pública en los territorios rurales, en la cual asume una posición central la creación de espacios de participación de diversos actores de la sociedad civil, el establecimiento de alianzas público-privadas y la búsqueda de la inclusión y la cohesión territorial⁴⁰.

39. García señala siete principios elaborados por la Unión Europea (Libro Blanco 2001), con los cuales se trata de definir el concepto de gobernanza. Una característica de estos principios es su definición en función del logro de una mayor eficacia y legitimidad por parte de los “poderes públicos” y el aumento del grado de compromiso de la ciudadanía con las instituciones: “Allí se define la gobernanza como el conjunto de normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de sus cometidos por los poderes públicos, con la finalidad de configurar un círculo virtuoso en el que se aumente la participación y el compromiso de los ciudadanos con las instituciones. Los principios que inspiran este modelo son siete. En primer lugar, el de apertura persigue mejorar la comunicación entre los ciudadanos y el poder público, incluyendo el uso de un lenguaje más asequible. El principio de participación se refiere a una mayor intervención de los administrados que mejore las políticas públicas y les reporte confianza. La responsabilidad, por su parte, alude a la definición del papel de cada uno de los participantes en los procesos de establecimiento y ejecución de las políticas, al tiempo que la eficacia evoca una determinación clara de objetivos, el estudio de su impacto, el análisis de la proporcionalidad entre la medida a adoptar y los objetivos propuestos. Finalmente, la coherencia y la subsidiariedad reflejan la necesidad de investigar si es precisa la medida y cuál sería el nivel adecuado para tomarla” (García, 2005:272).

40. Farinós califica a la gobernanza como un “modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos”: “A lo largo de las dos últimas décadas el concepto de gobernanza se ha convertido en cuestión central de debate en el campo de las ciencias sociales, centrándose en particular en las relaciones entre gobierno y gobernanza. Mientras el primero se refiere a la presencia de un poder (el del Estado), organizado a través de una serie de poderes públicos (con relaciones jerárquicas entre ellos) y procedimientos burocráticos como forma de funcionamiento, la gobernanza se refiere a la emergencia de un nuevo sistema de relaciones más complejo, que incluye nuevos actores emergentes externos (hasta ahora) a la arena política. La gobernanza representa, por tanto, un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos” (Farinós, 2008:12).

Aragón ofrece una definición del concepto de gobernanza territorial, comprensiva de algunas de las dimensiones mencionadas en este análisis. Para el autor, “La gobernanza territorial se entiende, por tanto, como el proceso a través del cual se organizan y se coordinan las múltiples relaciones e interacciones establecidas entre actores y niveles de gobierno que, operando a diferentes escalas, están presentes en un territorio. Se pretende así la movilización activa de todos ellos en la construcción colectiva de sistemas de acción pública, que permitan el diseño de una visión compartida y de futuro para el territorio apoyada en la identificación y puesta en valor del capital territorial (Leloup, Moyart y Pecqueur, 2005; Farinós, 2008). De esta manera, el principal objetivo de la gobernanza territorial pasa por lograr la cohesión de los territorios mediante el diseño y la aplicación conjunta de estrategias de desarrollo territorial sostenible. En tanto, estos modelos de gobernanza territorial aportan dos ideas clave en el debate sobre el gobierno y la gestión del territorio. En primer lugar, señalan la ya mencionada necesidad de articular los niveles de gobernanza; y, en segundo lugar, ***sitúan al territorio local como la pieza clave, la unidad elemental a partir de la cual se construye todo el edificio***” (Aragón, 2010:20-21) (El destacado no es del texto original).

Farinós enfatiza en el carácter particular de la gobernanza territorial y en la generación de una visión compartida, sobre el futuro del territorio, entre los diversos actores y sus efectos en la búsqueda de la cohesión territorial. El autor interpreta la gobernanza como “la emergencia y puesta en práctica de formas de planificación y gestión de las dinámicas territoriales innovadoras y compartidas (caracterizadas por la relación, negociación y formación de consensos), respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución (autores como Healy, 1997 hablan de planificación colaborativa). Mediante estos nuevos modelos de gestión y decisión de los asuntos públicos, se trataría de acordar una visión compartida para el futuro del territorio entre todos los niveles y actores concernidos” (Farinós, 2008:14).

Más adelante, Farinós destaca el papel de la participación de esos actores, cuya actuación se produce en distintas escalas, en los procesos de cohesión territorial y en la consecución de los objetivos políticos en los territorios en los cuales se produce la intervención. “Así, pues, la gobernanza territorial resulta un elemento cada vez más significativo a la hora de lograr objetivos políticos en los territorios. Desde este punto de vista, la gobernanza territorial se entiende como una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que

caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. El resultado de esta organización es la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles, desde el local al supranacional. Dicho de otro modo, la gobernanza territorial es una precondition para la cohesión territorial, mediante la participación de los actores (públicos, privados, tercer sector...) que operan a las diferentes escalas” (Farinós, 2008:14-15).

Aragón presenta una propuesta sobre la evolución seguida en la aplicación de diferentes modelos de gobernanza a lo largo de cuatro decenios (1970-2000); coloca el modelo de gobernanza territorial como la modalidad adoptada en la primera década del siglo XXI y sitúa en este los principales elementos con los cuales se ha tratado de caracterizar a este modelo: proceso estratégico y coordinación horizontal y multinivel de los actores e instituciones enlazados en el territorio.

En este punto, resalta el papel de los gobiernos locales en los procesos de gobernanza territorial y en el establecimiento de las alianzas, por medio de las cuales se elaboran las estrategias, se impulsan las acciones de desarrollo y se promueve la identidad y la cohesión territoriales. En este sentido, en los países de América Latina y el Caribe se han tomado decisiones para impulsar la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales. La descentralización crea condiciones positivas para las políticas y la gobernanza territorial y las medidas mediante las cuales se trasladan competencias y recursos a los gobiernos locales, así como el establecimiento de diversas modalidades de mancomunidad, que favorecen la integración de los gobiernos locales en los procesos de desarrollo territorial⁴¹.

41. En el informe sobre la situación de la agricultura en el mundo, el Banco Mundial se refiere a la relación entre la descentralización y el desarrollo de la agricultura: “Al acercar el gobierno a la población rural, la descentralización tiene la capacidad de abordar los aspectos heterogéneos y localizados de la agricultura, en especial en el caso de los servicios de extensión agrícola. Pero no todos los servicios agrícolas deberían descentralizarse, puesto que algunos, como la investigación científica y la vigilancia de enfermedades de animales, cuentan con grandes economías de escala. La existencia de instituciones descentralizadas debe resolver el problema de su acaparamiento por parte de las élites locales y de la exclusión social que, a menudo, prevalecen en las sociedades agrarias” (Banco Mundial, 2008:25).

Tabla 18:
Evolución de los modelos de gobernanza

Años 70	Modelo burocrático: Gobernanza como dirección política (= gobierno)
Años 80	Modelo gerencial: Gobernanza como gerencia técnica eficiente
Años 90	Modelo relacional: Gobernanza como proceso de negociación en redes horizontales mixtas
Años 00	Modelo territorial: Gobernanza como proceso estratégico de coordinación horizontal y multinivel de actores e instituciones diversas

Fuente: Aragón, 2010:12

En los procesos de gobernanza territorial, como se ha afirmado, los gobiernos locales desempeñan una función estratégica y las alianzas establecidas con diversos actores y agentes económicos en el territorio ocupan un destacado lugar en la gobernanza territorial. Esta posición del gobierno local está directamente relacionada con el ejercicio de sus potestades, con su potencial capacidad, no siempre aprovechada, para convocar a otros actores territoriales y su presencia en diversos procesos territoriales, en correspondencia con su naturaleza de segmento del Estado de mayor cercanía con la ciudadanía.

Pese a las tendencias presentes en la región, en el sentido de generar procesos de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales, con frecuencia se asigna una posición secundaria a estos en las políticas y estrategias diseñadas para impulsar el desarrollo en la región. En los países con un mayor grado de centralización política, la situación se torna aún más complicada, sobre todo en algunos de los territorios predominantemente rurales y en los que se concentran los índices más bajos de desarrollo económico y social y las principales brechas del desarrollo. En estos casos, la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos municipales es muy restringida y el cumplimiento de sus funciones, por lo general, se encuentra limitada tanto por la cantidad de recursos de que disponen, como por su debilitada capacidad de gestión.

Es frecuente, en otros casos, el aislamiento de los gobiernos locales en relación con los principales actores sociales del territorio y con los procesos de desarrollo de los espacios a los cuales se hallan vinculados. Por este motivo, los procesos de desarrollo rural territorial ofrecen una significativa oportunidad para promover la integración de los gobiernos municipales en las dinámicas del desenvolvimiento territorial, para reforzar sus vinculaciones con otros ac-

tores y agentes económicos (alianzas territoriales), a fin de ampliar su capacidad de liderazgo en la gobernanza territorial y para fortalecer su capacidad de gestión.

Los procesos de descentralización impulsados durante las dos últimas décadas en la región, con diferentes grados de profundización y de traslado efectivo de competencias y recursos a los gobiernos locales, ofrecen una oportunidad para el fortalecimiento de su capacidad de gestión, con la idea de promover el asociacionismo municipal y para colocar a estas entidades gubernamentales en posición de responder a las demandas del desarrollo territorial y el fortalecimiento de los procesos de gobernanza territorial.

La formación en aspectos vinculados con la planificación territorial participativa, el ordenamiento territorial, la gestión ambiental, el manejo de riesgos y la apertura de espacios de participación efectiva de los actores locales de los procesos de desarrollo territorial, son medidas óptimas para fortalecer a los gobiernos municipales y contribuir así a crear una condición básica para el impulso de los procesos de desarrollo territorial rural en la región (Finot, 2005).

Por lo tanto, merece la pena subrayar que la posición de los gobiernos locales en el enfoque territorial de desarrollo rural no es antojadiza. Por las competencias y las funciones que desempeñan estos en las diversas comunidades rurales, con sus diferencias de las condiciones del entorno político-institucional en el cual se desenvuelven, constituye organismos estatales de trascendencia para la **continuidad** y la **sostenibilidad** de los procesos. Al ser un componente esencial en la formación de los territorios, la proximidad con los fenómenos que ocurren en él, le ofrece la posibilidad de responder con mayor raigambre a las demandas y necesidades del desarrollo territorial. Sin embargo, el adecuado cumplimiento de sus competencias y funciones requiere de una vinculación estrecha con los actores sociales locales y de los acuerdos que les permitan articular estrategias y proyectos de desarrollo territorial con participación de organizaciones sociales, empresas, dependencias públicas locales y otros actores destacados, de acuerdo con las condiciones particulares de cada territorio.

Como apunta Finot, “Hoy la descentralización política cobra nueva vigencia, ya no solamente para avanzar en ciudadanía e inclusión social sino también en desarrollo económico. En efecto, se ha llegado a consenso en que la competitividad depende, no solamente de las empresas, de los equilibrios macroeconómicos y de políticas nacionales activas, sino de la capacidad de cada localidad

para encarar su propio desarrollo a través de procesos de concertación público-social-privada. Y para esto es indispensable que las localidades cuenten con más autonomía.” (Finot, 2005:30).

El fortalecimiento de la autonomía local y de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales, el establecimiento de alianzas efectivas de estos con los actores territoriales y la apertura de espacios de participación en los procesos de desarrollo, son decisiones sustanciales para promover iniciativas de desenvolvimiento territorial rural, en las cuales la dirección de los procesos recaiga en los habitantes de los territorios y no, de manera exclusiva, en los equipos técnicos con una presencia temporal en ellos, situación que impediría darles continuidad a las transformaciones productivas, institucionales y sociales requeridas para promover el desarrollo sostenible, la creación de ciudadanía y el bienestar y la cohesión territorial en el medio rural de la región.

La creación de las condiciones para lograr la sostenibilidad de las iniciativas descansa en la participación real de los actores territoriales y en las posibilidades con que cuentan para asumir, de manera paulatina, la dirección de sus propios procesos de desarrollo. El tema de la participación adquiere un significado mayúsculo y se convierte en un aspecto determinante para el logro de la sostenibilidad de los procesos, siempre que se entienda el desarrollo territorial rural como un proceso de transformación productiva, social e institucional de los espacios rurales y de fortalecimiento del tejido social y la identidad cultural, conducido por los actores territoriales y las alianzas establecidas como parte de sus formas particulares de gobernanza territorial, con el apoyo de diversas agencias de desarrollo y orientado a la búsqueda del bienestar de la población rural en un marco de equidad, sostenibilidad ambiental y cohesión social.

4.4 Las estrategias de desarrollo territorial

Como se ha enfatizado en varias oportunidades en este texto, un aspecto central en el impulso de procesos de desarrollo territorial rural y en la aplicación de un enfoque ascendente, con los cuales se responde a las condiciones particulares de los territorios rurales en donde se llevan a cabo las iniciativas, es el de la participación efectiva de los actores territoriales en el diseño, la ejecución el seguimiento y la evaluación del conjunto de acciones de desarrollo en los espacios rurales en los cuales se asientan estos. Darles coherencia a esas actuaciones en el territorio es un desafío fundamental para procurar el mayor efecto posible de estas intervenciones en el logro de las metas propuestas.

La estrategia se define como el camino seleccionado para alcanzar los objetivos propuestos.

A lo señalado se refiere Farinós, cuando apunta la persistencia de las políticas de corte sectorial y su relación con los procesos de planificación territorial: “La planificación territorial se relaciona estrechamente con un amplio abanico de políticas locales, regionales, nacionales y comunitarias (...). Sin embargo, todavía siguen predominando los enfoques, intereses y competencias sectoriales sobre las horizontales/territoriales. Dado que el espacio, suelo o territorio es un bien limitado y su ordenación y uso condiciona las posibilidades de desarrollo futuro, debe procurarse una coherencia al conjunto de actuaciones a realizar sobre él” (Farinós, 2008:21).

En este esfuerzo de articulación de las políticas y acciones en el territorio, adquiere trascendencia la elaboración participativa de estrategias de desarrollo territorial, entendidas como el proceso mediante el cual se fijan los objetivos estratégicos y las metas a conseguir, con el propósito de movilizar los recursos con los cuales se dispone para dinamizar las potencialidades y superar las brechas de desarrollo prevalecientes en el territorio.

Se trataría, por lo tanto, de definir, con una visión de largo plazo y con mecanismos de aplicación durante el desenvolvimiento paulatino del proceso, la forma de gobernanza a adoptar, de identificar los recursos y capacidades a los que se tiene acceso, determinar los proyectos a impulsar y lograr las relaciones entre ellos; asimismo, distinguir las experiencias, conocimientos de los actores territoriales, registrar las relaciones extraterritoriales (con otros territorios rurales y urbanos e internacionales) y conocer las políticas territoriales, municipales, regionales, estatales y nacionales con una incidencia en el desarrollo del territorio⁴².

En el proceso participativo de elaboración de las estrategias de desarrollo territorial, aparece como un factor clave la identificación de vías factibles para promover el desarrollo y lograr las metas propuestas, en correspondencia con las condiciones particulares -productivas, organizativas, políticas, sociales y

42. Farinós se refiere a la vinculación de las políticas públicas y el territorio; en el caso de la Unión Europea: “El reto actual consiste en que las políticas públicas se puedan adaptar al territorio y no a la inversa. De este modo sería posible encontrar sinergias entre las políticas impulsadas desde los niveles escalares. Estos son los principios que caracterizan el nuevo concepto de cohesión territorial que trata de impulsar la Comisión Europea con el objetivo de lograr un desarrollo territorial equilibrado y sostenible del conjunto de la Unión”. (Farinós, 2008:15).

ambientales-, en el territorio y los recursos disponibles para la ejecución de las acciones. En este sentido, es preciso recordar la heterogeneidad territorial característica de América Latina y el Caribe, elemento condicionante del requerimiento de elaborar estrategias, en consonancia con las peculiaridades de cada territorio.

En la región es posible distinguir un amplio espectro territorial en la que se observan algunos de ellos con un significativo dinamismo y plenamente integrados en el desarrollo económico, social e institucional de sus respectivos países y, como señala la CEPAL, “Asimismo, en el otro extremo del espectro, un número considerable de territorios no logran salir de la trampa del estancamiento, caracterizada por altos niveles de pobreza de singular persistencia. Se dan allí sistemas de relaciones sociales, caracterizados por una estructura histórica, que perpetúan y ahondan el rezago económico y social, y reclaman nuevas relaciones sistémicas para revertirse” (CEPAL, 2010:132).

Un aspecto fundamental en la elaboración y aplicación de las estrategias de desarrollo territorial es, por lo tanto, la participación, en todas las fases del proceso, de los gobiernos locales, las instituciones presentes en el territorio (públicas y no gubernamentales), los actores sociales y los agentes económicos convocados con el propósito de movilizar el conjunto de las energías en la consecución de las metas propuestas. Sin la participación positiva de los diversos actores territoriales, las estrategias, aunque sean técnicamente muy bien formuladas, se convierten en un elemento externo con poca posibilidad de movilizar a los actores y con muchas dificultades para la consecución de las metas establecidas⁴³.

43. En el estudio de CEPAL se resume en tres componentes el conjunto de acciones a emprender para la elaboración de estrategias de desarrollo territorial, en el caso de la promoción del desarrollo económico local. Si bien estos procesos no corresponden con el carácter multidimensional del desarrollo territorial, en los cuales se integran las dimensiones no directamente económicas del desarrollo (institucionales, sociales, políticas, culturales, ambientales), merece la pena, por la posibilidad de adaptarlo a la elaboración de las estrategias de desarrollo territorial, en correspondencia con la visión aquí expuesta, las fases del proceso de formulación apuntadas por la CEPAL: a) Determinación de unos objetivos estratégicos a partir del conocimiento del potencial económico local, análisis de los recursos y potencialidades de la zona, así como de las principales carencias y obstáculos que pueden existir para que surjan y se desarrollen actividades económicas. b) Creación de los medios que involucren a todos los agentes económicos en este proceso. Se trata en este caso de introducir la dinámica y la estructura del asociativismo (partenariado) y de cooperación en torno a una institución de seguimiento y ayuda a las iniciativas y acciones de desarrollo. c) Creación de las condiciones generales e infraestructura adecuada para permitir y facilitar el surgimiento de las iniciativas económicas teniendo en cuenta las necesidades detectadas y los objetivos perseguidos, logrando así un entorno favorable para las empresas y negocios. Aquí se debe incorporar también todo lo que se relaciona con la infraestructura social que debe ofrecer el municipio (CEPAL, 2010).

El proceso de constitución de una forma particular de gobernanza territorial encuentra en el proceso de elaboración de la estrategia de desarrollo una acción con la cual se crean condiciones para el paulatino afianzamiento de ese espacio de articulación institucional, social y política, mediante la participación de sus integrantes en la toma de decisiones sobre los componentes estratégicos de las iniciativas a impulsar en el territorio.

Con la participación de los actores territoriales, se agiliza la identificación de las oportunidades específicas para promover el desarrollo, el potencial de recursos en capacidad de ser movilizado, cuáles son las principales fortalezas, de diversa naturaleza, presentes en el territorio, las necesidades y demandas de las familias, comunidades y actores territoriales, así como la capacidad organizativa e institucional dispuesta para impulsar los procesos originados con la ejecución de la estrategia de desarrollo territorial⁴⁴.

Tomando en cuenta los elementos intervinientes en el proceso de diseño y ejecución de las estrategias de desarrollo territorial, se puede proponer un conjunto de pasos para su elaboración, considerando que estos contienen un carácter secuencial, pues algunos de ellos se pueden efectuar de manera simultánea o es posible modificar el orden en el cual se presentan, dependiendo de las circunstancias enfrentadas en la dinámica de su formulación. En este sentido, resalta la naturaleza no lineal ni mecánica de este proceso, originado por la participación de los diversos actores y las interrelaciones establecidas con las políticas e instituciones extraterritoriales. Con la comprensión sobre esos aspectos básicos en su diseño y ejecución, se presentan a continuación los pasos considerados en esta propuesta:

1. Integración del equipo interdisciplinario

El primer paso para la elaboración de la estrategia de desarrollo territorial lo constituye la formación del equipo encargado de facilitar el proceso. Dos aspectos primordiales en relación con el equipo consisten, en primer lugar, en su carácter interdisciplinario y, en segundo lugar, su dotación con un conjunto de instrumentos metodológicos apropiados para generar participación y articulación política, organizativa e institucional.

44. Para de Janvry y Sadoulet, “Un enfoque territorial, al abarcar todas las partes que intervienen en un entorno geográfico determinado, puede buscar beneficios mutuos si se vincula a la población pobre con la más favorecida y si se conjugan los esfuerzos encaminados a reducir la pobreza con los destinados a disminuir las desigualdades, principalmente mediante los beneficios obtenidos en el capital social y la representación de la población rural pobre, así como por medio de mejoras en la forma democrática del gobierno local” (de Janvry y Sadoulet, 2004:11).

2. Selección del territorio en el cual se actúa

El segundo paso, la ejecución de un aspecto sustancial del proceso, consiste en la selección del territorio en el cual se promoverán las iniciativas de desarrollo multidimensionales. Para ello deberá tomarse en cuenta la existencia de la delimitación de los territorios rurales en el país, los criterios empleados para su identificación o las políticas de desarrollo territoriales prevalecientes, en el Estado o la agencia o dependencia promotora de la iniciativa. Asimismo, la demanda por la elaboración de la estrategia puede originarse en las gestiones a cargo de los gobiernos locales u otros actores territoriales.

3. Recopilación y revisión de información secundaria sobre el territorio

En tercer lugar, es necesario obtener la información disponible sobre las dimensiones del desarrollo del territorio y, en algunos casos, generar los datos requeridos para contar con una visión cercana a sus condiciones particulares, en aquellos aspectos indispensables para obtener una primera aproximación documental sobre la realidad territorial.

4. Visitas de prospección al territorio

De manera simultánea a la recopilación de la información, se requieren visitas de reconocimiento del territorio. Desde luego depende del grado de vinculación o conocimiento sobre este entre los miembros del grupo ejecutor. Estas visitas de prospección posibilitan establecer un primer contacto con los actores territoriales. Esto, asimismo, se requiere cuando la iniciativa se origina desde el exterior al territorio.

5. Elaboración de instrumentos para el trabajo en el territorio

Una vez recopilada y analizada la información sobre el territorio, así como efectuadas las visitas de prospección, conviene trabajar en la elaboración preliminar de los instrumentos con los cuales se organizará el trabajo en el territorio y se promoverá la participación de los actores en la elaboración de la estrategia. Todos estos instrumentos deben orientarse a generar mecanismos de apropiación del proceso y para el desarrollo de las capacidades consecuentes con la toma de decisiones por parte de los actores.

6. Levantamiento de mapa de actores territoriales

La identificación de los actores en el territorio y de sus vinculaciones, formas de organización y su potencial de aporte a la formulación y ejecución de la estrategia de desarrollo territorial, es un elemento básico para su convocatoria e integración en el proceso. En el concepto instrumental de actores territoriales empleado en este trabajo, se incluyen en él los actores sociales y las organizaciones y movimientos sociales con presencia en el territorio, los gobiernos y otras instituciones locales, ONG y representantes de dependencias públicas nacionales, regionales o estatales con asiento en el territorio y los agentes económicos que desarrollan sus actividades en él.

7. Encuentro y propuesta de trabajo conjunto con el o los gobiernos locales vinculados al territorio

Un paso fundamental en el proceso de elaboración de la estrategia de desarrollo territorial consiste en el encuentro con el gobierno o los gobiernos locales con presencia en el territorio. El destacado papel llamado a cumplir por los gobiernos municipales en el proceso de desarrollo territorial hace de este momento y de la propuesta de trabajo conjunto para la elaboración de la estrategia, un aspecto crucial para promover su integración y liderazgo en las dinámicas territoriales a impulsar con esta iniciativa.

8. Reuniones con actores particulares (organizaciones rurales, instituciones territoriales, empresarios, agricultores familiares)

Una vez construido el mapa de los actores e identificadas sus potencialidades, se impone programar encuentros particulares con cada uno de ellos, con el propósito de brindarles la información sobre el proceso a ejecutar en el territorio y lograr su compromiso a integrarse en las acciones y a asumir un papel protagónico en el manejo de la iniciativa. La posibilidad de incorporar en estos encuentros a representantes del gobierno o los gobiernos locales, puede ser determinante para la apropiación territorial del proceso.

9. Levantamiento de información sobre los recursos locales e institucionales con los que se cuenta para la ejecución de las iniciativas

El conocimiento compartido sobre los recursos de los cuales se dispone en el territorio y sobre los aportes institucionales susceptibles de movilizar para promover las iniciativas viables para su incorporación en la estrategia, es una acción básica para su formulación. La información que en este sentido puedan aportar los actores territoriales se visualiza como fundamental para contar con una perspectiva clara en relación con los recursos endógenos y las aportaciones institucionales intra y extraterritoriales.

10. Descripción de proyectos de vida en común y principales elementos de identidad territorial

Un paso significativo en el proceso de preparación de las condiciones con las cuales avanzar en la formulación de la estrategia de desarrollo, lo constituye la identificación de ciertos proyectos comunales en los cuales se integran los habitantes del territorio y con los que se genera identidad territorial. Estos proyectos de vida en común pueden ser de muy variada naturaleza y su mayor o menor presencia puede ser un indicador básico de cohesión e identidad territorial. Su identificación, por lo tanto, se torna significativa para la determinación de las potencialidades o fortalezas con la cuales cuenta el territorio para su desarrollo.

11. Reunión con el conjunto de representantes de los actores territoriales

Este encuentro con los representantes del conjunto de los actores territoriales tiene el propósito fundamental de compartir los avances alcanzados en el desarrollo del proceso hasta ese momento y confirmar la disposición de ser partícipes en la elaboración de la estrategia y en la ejecución de las iniciativas incorporadas en el marco estratégico adoptado de manera conjunta.

Vital en el desarrollo de esta acción es el acto de propiciar la convocatoria de todos los actores, evitando las exclusiones, con frecuencia producidas en los territorios, mediante las cuales las elites locales o territoriales tienden a concentrar la dirección de los procesos y el disfrute de los beneficios generados con la ejecución de las iniciativas de desarrollo en los municipios o en los territorios.

12. Definición de los arreglos institucionales para la coordinación y ejecución de las acciones y de la forma de gobernanza a asumir

El trabajo multisectorial, en respuesta al carácter multidimensional del desarrollo territorial, exige el establecimiento de los arreglos institucionales por medio de los cuales se pueda dar lugar a los esfuerzos de territorialización de las políticas y a la articulación institucional y política en función de la formulación de la estrategia y la consecución de los objetivos estratégicos y las metas incorporados en ella. Simultáneamente, la definición de la forma de gobernanza territorial, desde donde debe conducirse el proceso de formulación de la estrategia, forma parte de este paso en el cual se definen los aspectos institucionales y políticos, así como los mecanismos para la toma de decisiones con la participación de los actores territoriales, comprometidos con el impulso del proceso, sin exclusiones de organizaciones, grupos o sectores.

13. Elaboración de propuesta de objetivos, metas y componentes de la estrategia en conjunto con los actores territoriales

Las condiciones creadas por medio de las operaciones a lo largo de las prácticas organizativas y preparatorias, mediante la aplicación de los pasos dados hasta aquí, propicia pasar a una de las tareas de mayor relevancia en este proceso de formulación participativa de la estrategia de desarrollo territorial: la elaboración conjunta de los objetivos estratégicos, las metas y los principales componentes de la estrategia de desarrollo. El empleo de los procedimientos e instrumentos adecuados para propiciar la participación de los actores territoriales, en la construcción de estos contenidos básicos de la propuesta estratégica de desarrollo, es un aspecto significativo para generar la apropiación, por parte de estos, en la promoción del desarrollo en sus propios territorios.

14. Confirmación sobre el consenso territorial sobre la estrategia y sus componentes

Este paso consiste en la participación de todos los actores territoriales, en el cual se confirma el consenso con la estrategia adoptada y con sus componentes, con lo que se establece una suerte de pacto territorial para el inicio de la ejecución de las acciones del desarrollo territorial.

15. Inicio de la ejecución de los proyectos en conjunto con los actores participantes

Con la definición clara de las orientaciones estratégicas del proceso y con la definición de los arreglos institucionales y políticos, así como con la determinación de la forma de gobernanza territorial a impulsar, comienza la ejecución de las iniciativas que se ha dispuesto ejecutar en el territorio.

Ahora bien, un aspecto esencial, necesario de subrayar al analizar la ejecución de las estrategias de desarrollo territorial, es el de la trascendencia de la *evaluación permanente* en los diversos momentos que transcurren a lo largo del desenvolvimiento de las acciones en el territorio. Las modalidades evaluativas pueden ser muy variadas, unas con un énfasis más cualitativo, otras con una orientación más cuantitativa. Pero, en todos los casos, resulta esencial tomar en cuenta cuatro aspectos sustantivos:

- a) que *la evaluación debe ser un proceso continuo*, de tal manera que puedan introducirse los elementos correctivos en el momento oportuno;
- b) que *la evaluación debe ser un proceso participativo* en el cual, además de los criterios de los técnicos y los evaluadores externos, esté presente, como un aspecto básico, la participación en el análisis sobre el desarrollo de las acciones y el cumplimiento de las metas, la visión de los actores territoriales a la ejecución de las iniciativas, desde la forma de gobernanza creada en el territorio;
- c) que *la evaluación debe guiarse por un conjunto de indicadores*, cualitativos o cuantitativos o una mezcla de ambos, según la modalidad evaluativa adoptada, de tal manera que permita efectivamente detectar los vacíos o cursos de acción que conducen a resultados no deseados;
- d) que la evaluación debe abarcar la ejecución de las iniciativas y los aspectos institucionales y políticos vinculados a la ejecución de la estrategia, el cumplimiento de las metas y el acercamiento al logro de los objetivos estratégicos.



Capítulo V

Estudios sobre desarrollo rural territorial

5.1 Extensión rural y gestión del conocimiento: la experiencia de la Agencia de Servicios Agropecuarios de Sarchí, Costa Rica

Introducción

L el conocimiento se traduce en un factor primordial para el desenvolvimiento de las naciones en el mundo contemporáneo. La capacidad de generación y acceso a la información y a los avances científicos y tecnológicos se convierte en un elemento central para la dinamización de los procesos económicos y para alcanzar el bienestar de la población. A mayores posibilidades de acceder al conocimiento y a los productos generados con sus aplicaciones, mayores son las oportunidades de lograr el bienestar y el desarrollo humano. A menores posibilidades de acceso a la información y a los adelantos científicos y tecnológicos, menores son las oportunidades de incrementar el crecimiento económico y de elevar los índices de desarrollo humano de la población. El ensanchamiento de las desigualdades entre las naciones y entre los grupos humanos se encuentra fuertemente condicionado por las posibilidades de disfrutar de los beneficios generados por los significativos adelantos provocados, en todos los órdenes de la vida social, por la información y las innovaciones surgidas con la aplicación de la ciencia y la tecnología. La concentración de las inversiones en investigación y desarrollo (R & D) en los países de mayor desarrollo relativo constata la posición ocupada por el desarrollo del conocimiento y sus aplicaciones en los procesos productivos y en la búsqueda del bienestar social en las naciones con mayor capacidad de destinar recursos a la generación y adopción científica y tecnológica.

Estas consideraciones trascienden en el análisis del medio rural de América Latina y el Caribe. En los territorios rurales de la región se expresan con claridad estas desigualdades, pues además de concentrarse en ellos los más elevados niveles de pobreza e inseguridad alimentaria, así como intensos movimientos de emigración poblacional, se presenta en estos una tendencia a la diferenciación entre algunos grupos de productores familiares y empresariales plenamente integrados a los procesos de apertura e internacionalización de la economía y numerosos grupos de familias y comunidades rurales excluidos de estos procesos y con escasas oportunidades de acceder a los servicios públicos básicos (de Janvry y Sadoulet, 1999). El acceso diferenciado a la educación (formal y no formal), la información y los productos científicos y tecnológicos es un elemento que tiende a ensanchar la diferenciación social y a delimitar las oportunidades de generación de ingresos, de mejoramiento continuo de la calidad de vida de los grupos de más bajos ingresos y de promover el bienestar en los diversos territorios rurales de la región (Mora y Fernández, 2003).

Las reformas económicas y políticas llevadas a cabo en la región en las dos últimas décadas tienden a fortalecer y a extender las actividades agrícolas de exportación, a atraer inversiones externas para la promoción de la agricultura no tradicional de exportación (frutas, plantas ornamentales vegetales, raíces y tubérculos, entre otras) y otras actividades rurales no agrícolas como la comercialización, la agroindustria, el turismo y los servicios y a la apertura a las importaciones de bienes agrícolas con precios más ventajosos, para los importadores, en el mercado internacional. Asimismo, tienden a la reducción paulatina de las funciones desempeñadas por el sistema institucional público en el medio rural. En unos casos, mediante la privatización de los servicios, en otros por medio de la “tercerización” (fondos públicos–servicios privados) o empleando un modelo combinado de “extensión pagada” (Paid Extensión) y de extensión pública. En la mayoría de los países de la región se tendió a desmantelar los servicios de extensión y de investigación agrícola prevalecientes en el pasado. En algunos casos, como el de México, se restablecieron estos servicios en nuevas condiciones (Mora, 2002).

Para Rivera y Qamar (2003b), la evaluación de estos procesos deja en claro que el sector privado desempeña un papel cada vez más destacado en los “sistemas de conocimiento rurales”, pero resulta claro también que la privatización completa de estos servicios no es factible, ni aún en el caso de la agricultura comercial. Para estos autores, la combinación apropiada de los roles públicos y privados en la prestación de estos servicios solo puede ser determinada por

medio del monitoreo y el aprendizaje de la experiencia: *“Los gobiernos deben ser realistas acerca de los límites de la total privatización de la extensión (Una precaución incluso para los donantes)”* (Rivera &Qamar, 2003:12)

En otras oportunidades no se suprimieron las entidades públicas encargadas de proveer estos servicios; en cambio, persisten los trámites burocráticos y prevalece el servicio centrado en la oferta institucional, heredados ambos de un modelo autocentrado. La gradual disminución de los presupuestos públicos destinados a la investigación y la extensión, la ausencia de mecanismos claros de renovación, la separación entre las acciones tradicionales de transferencia tecnológica y la investigación agrícola, la desvinculación entre el desarrollo sectorial y las políticas y decisiones macroeconómicas, así como la ausencia de un enfoque del desarrollo agrícola y rural, en el cual se enmarquen las iniciativas de extensión e investigación, que permita responder a las necesidades y demandas diferenciadas de los desiguales territorios rurales, son algunos de los problemas recurrentes en estos casos.

Por la trascendencia estratégica de la extensión y la investigación como áreas integradas del proceso mediante el cual se impulsa la generación y el acceso al conocimiento y la adopción tecnológica y la innovación en el medio rural, la reconstitución, la renovación o la revitalización de estos servicios resulta impostergable. La ubicación de la extensión dentro de un sistema más amplio de conocimiento, en conjunto con la investigación y la educación (formal y no formal), tal como lo definen la FAO y el Banco Mundial, el acto de superar la separación persistente entre ellas y la integración de estos “pilares” en la atención de las necesidades, demandas y aspiraciones de las familias, las comunidades o las organizaciones productivas rurales, es una de las decisiones de mayor relevancia para impulsar el desarrollo rural y enfrentar las condiciones de exclusión social sufrida por los espacios rurales más deprimidos de la región.

Extensión, conocimiento y desarrollo territorial rural

El enfoque del desarrollo rural territorial sostenible (DRTS) ofrece, desde el punto de vista de la operación del sistema de conocimiento rural, la posibilidad de centrar las acciones de los actores públicos y privados vinculados con él en la atención de las necesidades y demandas particulares de los espacios rurales. No cabe duda acerca del carácter heterogéneo del medio rural regional y sobre la naturaleza diversa del tipo de relaciones sociales que los caracteriza;

el desarrollo desigual del capital social y de las oportunidades de acceso a los servicios públicos, el conocimiento y la información; las estructuras productivas en cada uno de ellos; la combinación desigual de actividades agrícolas y rurales no agrícolas; los entrelazamientos con los espacios urbanos, las particularidades de la biodiversidad y de las modalidades de empleo de los recursos naturales y de la identidad cultural singular presente en cada territorio.

Centrar las acciones institucionales en el territorio permite responder, de manera efectiva, a las condiciones particulares de los espacios rurales y a los procesos productivos, económicos, sociales, institucionales y culturales pre-valetientes en ellos. La participación de los actores sociales locales en la definición de las prioridades, en el diseño de las estrategias e iniciativas y en la gestión del desarrollo rural, es el mecanismo mediante el cual se determinan las necesidades y se canalizan las demandas particulares originadas en los territorios rurales.

El enfoque del DRTS propicia, a su vez, entender el carácter multidimensional y dinámico de los procesos rurales y la necesidad de definir estrategias integrales de desarrollo territorial. Estos procesos requieren la articulación de las actividades de investigación, extensión y educación/capacitación (educación formal y no formal), en respuesta a necesidades y demandas articuladas e integradas, asimismo, en los procesos de diversa índole que tiene lugar en los espacios rurales particulares. El enfoque del DRTS posibilita, también, superar la inapropiada identificación del medio rural con las actividades agrícolas. La complejidad y la diversidad de los territorios rurales, en los cuales ocurren múltiples procesos productivos, diversas dinámicas económicas, sociales e institucionales y el desarrollo de actividades agrícolas y no agrícolas, exigen del funcionamiento de **un sistema de conocimiento rural** (véase Gráfico 1), que supere la visión más limitada del sistema de conocimiento agrícola.

Costa Rica: las experiencias exitosas marcan una ruta a seguir

La experiencia de la Agencia de Servicios Agropecuarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería de Sarchí (cantón de Valverde Vega, Costa Rica), la cual analizamos en este documento, resulta vital por los resultados obtenidos en un proceso de desarrollo local en marcha, generado en el marco de un sistema institucional público desarticulado, con evidentes requerimientos de renovación, e integración en una estrategia nacional de desarrollo rural y de su integración en un sistema de conocimiento rural más amplio que permita

responder con efectividad a las nuevas condiciones del medio rural costarricense.

En el caso de Costa Rica, las reformas institucionales impulsadas en las décadas de los 80 y los 90 no llevaron hasta el desmantelamiento o la privatización de los servicios de extensión e investigación agrícola; pero sí al debilitamiento y deterioro de la amplitud y calidad de los servicios. Los programas de estímulo para el retiro del personal de las instituciones (movilidad laboral), provocaron la salida de numerosos profesionales calificados. Las restricciones para la contratación de nuevo personal, la tendencia a la paulatina disminución de los presupuestos destinados a estas actividades, como resultado de los esfuerzos llevados a cabo por disminuir el gasto público y limitar el papel de empleador desempeñado en el pasado por el Estado, así como la debilidad de las estrategias, decisiones e instrumentos orientados a la articulación de los servicios de extensión e investigación en función de las necesidades y demandas del medio rural, impiden la consolidación de un sistema nacional de conocimiento rural.

Como parte de las políticas de reducción del personal y de las funciones cumplidas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), se cierran algunas de sus agencias de extensión. Eso ocurre en el caso del cantón de Valverde Vega, donde en 1994 se suprime la oficina del MAG que funcionaba en la localidad de Sarchí. En el año 2000 es reabierta la dependencia como una Agencia de Servicios Agropecuarios (ASA), mediante un acuerdo entre el Consejo Nacional de Producción (CNP) y el MAG.

Esta denominación dada a las antiguas agencias de extensión agrícola corresponde a una visión más integral de los servicios institucionales públicos, con la cual se pretende atender las diversas actividades de la cadena agroproductiva y brindar un servicio de carácter grupal. Sin embargo, el restablecimiento de estos servicios no significa la presencia en el país de un proceso de fortalecimiento del sistema de extensión e investigación agrícola. En el caso del ASA de Sarchí, su personal está constituido por un ingeniero agrónomo, un técnico agrícola y una secretaria a tiempo parcial.

Con este reducido personal y con las limitaciones presupuestarias, resulta muy difícil responder, desde una dependencia aislada, a las crecientes demandas de servicios planteadas por la población rural. No obstante estas condiciones, diversos factores se unen en este caso para generar un proceso que lleva a la adopción de un enfoque territorial de desarrollo rural sostenible, a promover la

participación organizada de una comunidad rural, a la articulación de las instituciones públicas alrededor de un proceso de desarrollo local y a la integración de los servicios de extensión, investigación y educación/capacitación en una acción multidimensional.

La experiencia exitosa en Sarchí de Valverde Vega muestra un camino a seguir para la renovación y la revitalización de los servicios de extensión, investigación, educación y comunicación, con una nueva visión estratégica y con el empleo de nuevos enfoques para impulsar el desarrollo en el medio rural.

La situación enfrentada

Un grupo de productores provenientes de las microcuencas de los ríos Sarchí y Trojas se trasladan hasta la ASA del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), en Sarchí de Valverde Vega, con la finalidad de exponer el problema enfrentado con el agua tomada de estas microcuencas, empleada en el abastecimiento del consumo humano y en el riego de las actividades agrícolas. Solicitan a la ASA efectuar un estudio para determinar las razones por las cuales en los últimos años se presenta una merma considerable en la disponibilidad de agua en sus comunidades. Asimismo, señalan el problema vivido con el deterioro más generalizado de los recursos naturales en su territorio. Se presentan fenómenos como la disminución de la cobertura boscosa, la contaminación creciente del agua de quebradas y nacientes, el inadecuado manejo de los desechos domésticos, el inapropiado manejo de materiales plásticos en las actividades agrícolas, la degradación de los suelos por la erosión y el deterioro de sus características biológicas y el impacto de la lluvia ácida que dañó la mayor parte de las especies arbóreas introducidas (principalmente el ciprés), la que, sumada a la tala de árboles, genera la drástica reducción de la cobertura boscosa, con la consecuente disminución del caudal de las aguas de las microcuencas.

Las comunidades ubicadas en las microcuencas están integradas por productores familiares, poseedores de pequeñas explotaciones dedicadas a la producción combinada de café, tomate, chile y algunos otros productos como orquídeas o abono orgánico (véanse anexos 3, 4 y 5). La mayoría de ellos combinan la producción de café y tomate.

Son típicos productores familiares del occidente del Valle Central del país, quienes sufren la disminución constante de los precios del café, situación que genera un paulatino descenso de los ingresos netos percibidos por las familias. La situación socioeconómica de las unidades familiares y la pérdida de oportunidades de empleo empuja a varios de los integrantes de las unidades familiares del cantón a emigrar principalmente a los Estados Unidos.

El cultivo del tomate encuentra condiciones favorables en el clima y la calidad de los suelos predominantes en la localidad y es una opción productiva en expansión generadora de empleo local y de valor agregado por las labores de empaque del producto en el propio territorio rural y las posibilidades con que cuentan los productores de efectuar su comercialización. Una característica sobresaliente de las comunidades es la existencia de diversas formas de organización (véase en anexo 2 el listado de las numerosas asociaciones locales establecidas en la comunidad de San José de Trojas).

Este aspecto constituye una fortaleza por la expresión de un significativo desarrollo del capital social en la localidad y por ofrecer una condición favorable para propiciar la incorporación de los actores sociales locales en los procesos de desarrollo territorial. Pero, asimismo, muestra una dispersión de las iniciativas sociales de la comunidad. En general, la demanda presentada por los agricultores de estas comunidades es de una importante magnitud y complejidad, pues rebasa las posibilidades de acción de la ASA de Sarchí, formada por dos técnicos y con demandas de servicios en otras comunidades de su área de trabajo.

Los principales desafíos encontrados

- Los agricultores de la comunidad de San José de Trojas presentan una solicitud de apoyo (demanda) a la cual el reducido personal de la ASA, por sí sólo, está imposibilitado de responder de manera eficaz y con la integralidad que la situación requiere.
- Las diversas dependencias públicas en el cantón de Valverde Vega funcionan de manera desarticulada a partir de la oferta particular de servicios institucionales que cada una de ellas brinda, en consonancia con sus objetivos y las funciones generales cumplidas en los espacios en los cuales actúan.

- Los recursos individuales de cada una de las instituciones y de las asociaciones comunales resultan extremadamente escasos para responder a las necesidades y demandas originadas en la comunidad y para acometer la tarea del impulso de un proceso de desarrollo integral de la microcuenca. A ello se suman los débiles instrumentos con que cuentan las dependencias públicas nacionales para promover procesos de desarrollo territorial rural, sobre todo en los territorios rurales con mayor interconexión con las áreas urbanas.
- En el territorio rural particular de San José de Trojas, existe un número considerable de organizaciones comunales, las cuales presentan, asimismo, un alto grado de dispersión de sus iniciativas. La presencia de una ONG preocupada del tema ambiental en el cantón no había logrado articular su funcionamiento con las organizaciones sociales de la comunidad.
- La municipalidad (gobierno local) no cuenta con políticas o estrategias dirigidas a promover la articulación con las ONG y las asociaciones de las comunidades del cantón, ni está promoviendo acciones orientadas al impulso de procesos de desarrollo local.
- La complejidad de la situación productiva, ambiental y socioeconómica que enfrentan las familias establecidas en la microcuencas de los ríos Sarchí y Trojas -en particular por la comunidad de San José de Trojas-, requiere, para su atención, más que la definición de un proyecto agrícola, la definición de un proceso de organización y participación de la comunidad, a partir del cual se determinen, con una visión integral, los principales problemas, sus causas y las iniciativas por medio de las cuales se puede impulsar el desarrollo territorial.
- La crisis de los precios del café repercute en las áreas rurales del cantón de Valverde Vega. El abandono del cultivo en las fincas de mayores tamaños o la venta de estas para dedicarlas a otros fines acarrearán serias consecuencias en las oportunidades de empleo para la población. Las constantes fluctuaciones en los precios del tomate y el poco valor agregado obtenido por los productores familiares locales, genera una significativa inestabilidad en los ingresos de estas familias.

- Las prácticas agrícolas empleadas por los productores, la ausencia de información y capacitación en temas como las buenas prácticas agrícolas, el tratamiento de desechos, el uso inapropiado del recurso hídrico y la deforestación, entre otros, son fenómenos con un considerable impacto en la degradación de los recursos naturales de la microcuenca.
- La ausencia de un plan de desarrollo local y de un proceso que permita el acceso a la información, el conocimiento y la capacitación, limita las oportunidades de aprovechar todo el potencial productivo, económico, organizativo, cultural, recreativo y de esparcimiento (multifuncionalidad del medio rural) ofrecido por los recursos naturales y humanos en este territorio rural particular.

Acciones emprendidas y resultados obtenidos

La experiencia de la ASA de Sarchí es un proceso en marcha, cuyos resultados son parciales, pero que hasta el momento logran generar una visión y una acción institucional renovadas cuyos resultados pueden orientar las políticas y el necesario fortalecimiento del sistema de conocimiento rural del país. Entre las principales acciones y resultados obtenidos hasta este momento resaltan los siguientes:

- Se integró una comisión interinstitucional denominada “**Comisión Interinstitucional Pro Microcuencas Trojas y Sarchí**”, con representantes de las dependencias de las instituciones nacionales presentes en la localidad y por una ONG local: Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), Ministerio de Salud (MS), Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), Consejo Nacional de Producción (CNP) y Asociación Plantar. De esta manera se impulsa una acción interinstitucional, con equipos de trabajo multisectoriales, en respuesta a las demandas integrales de las comunidades de las microcuencas.
- Se establece un plan de trabajo integrado para el desarrollo de las microcuencas en el cual se enmarcan las iniciativas a impulsar con la participación de las instituciones, Plantar y la organización de la comunidad “Asociación Agroecológica para la Conservación de los

Recursos Naturales de San José de Trojas”. Se efectúan reuniones mensuales y extraordinarias para el seguimiento de la ejecución del plan, el análisis y la coordinación de las acciones a ejecutar en las microcuencas. La evaluación y el seguimiento se aplican en forma conjunta y con una alta participación de las comunidades.

- Cada una de las actividades incluidas en el plan de trabajo cuenta con una definición de los papeles que le corresponde desempeñar a cada uno de los actores públicos o privados participantes en el proceso de desarrollo local y las responsabilidades de cada uno de ellos en la gestión de las iniciativas.
- Se logran establecer alianzas efectivas entre el sector público y privado en el marco del proceso de desarrollo local. La participación de representantes de los sectores público y privado en la elaboración del diagnóstico, en la definición de las “ideas de solución” a los principales problemas detectados y en la formulación del plan de trabajo, se convierte en el mecanismo que permite crear las condiciones para el establecimiento de estas alianzas entre ambos sectores.
- Se crea una organización en la microcuenca que integre a las 17 organizaciones identificadas en este territorio particular. De esta manera, la “Asociación Agroecológica para la conservación de los Recursos Naturales de San José de Trojas”, sin menoscabo de la identidad e intereses específicos de las asociaciones locales, se convierte en un mecanismo articulador de los esfuerzos dispersos de los actores sociales de la microcuenca seleccionada para llevar a cabo este proceso de desarrollo territorial (San José de Trojas).
- Se adopta una perspectiva territorial para impulsar el desarrollo local sostenible, expresado en este caso en el empleo de un enfoque de cuenca hidrográfica como unidad de planificación. La aplicación del manejo de cuencas, entendido en este proceso como “la formulación, implementación y evaluación de conjuntos estructurados de acciones y medidas dirigidas tanto al control de los procesos de degradación ambiental como al aprovechamiento de los recursos naturales con fines productivos” (MAG-IDA-CNP-MINAE-MS-SENARA-Plantar, 2002:5).

- Se elabora un diagnóstico participativo de los problemas e “ideas de soluciones” (véase anexo 6). Esta acción ayuda concretar el trabajo conjunto del equipo interinstitucional y la comunidad, posibilita reunir los escasos recursos de las dependencias públicas y propicia definir las acciones a partir de la visión, las necesidades y demandas determinadas por los propios actores sociales locales. Este proceso crea condiciones para que la organización comunal asuma la conducción de su proceso de desarrollo local.
- Se definen los cuatro componentes básicos que guiarán las acciones del proceso: 1) Agua; 2) Producción; 3) Recursos Naturales; 4) Organización. Asimismo, se determinan los subcomponentes de cada una de estas cuatro áreas: 1) Capacitación; 2) Aplicación de acciones (PAO); 3) Acciones de monitoreo; 4) Acciones de investigación. Esta definición de componentes y subcomponentes les da integralidad a las iniciativas institucionales en la atención de las demandas originadas en el territorio (la microcuenca) y reduce la tradicional tendencia a la compartimentalización de las acciones impulsadas por las agencias públicas de desarrollo.
- En el campo del monitoreo se llevan a cabo, entre otras, las siguientes acciones: instalación y operación de estaciones meteorológicas, medición mensual del caudal de los ríos, evaluación y ubicación de las captaciones en las nacientes, muestreo y análisis bacteriológico del agua en las captaciones de los acueductos y gestión de un programa para la detección de los niveles de intoxicación de la población.
- Se ejecuta un proyecto para el desarrollo del riego por goteo, y se superan las modalidades de riego por aspersión o por gravedad, lo cual promueve un uso más racional del agua.
- Se promueve el desarrollo de pequeñas y medianas empresas en la microcuenca, bajo la figura jurídica de asociaciones o sociedades anónimas. Una de las principales acciones es la creación de una empresa comercializadora de tomate para generar un mayor valor agregado en la comunidad.

- Se clasifica el tomate, se limpia y se empaca para venderlo de esta manera. Las actividades de poscosecha realizadas en la propia localidad, por parte de los productores locales, promueven la obtención de un mayor valor agregado.
- Se ejecutan actividades de capacitación con las mujeres en el campo de la agroindustria, con la finalidad de aprovechar el desecho en la producción de pastas de tomate, salsas y mermeladas.
- Se está formulando un proyecto de reciclaje del material plástico empleado para tapar los cultivos. Estos materiales son altamente contaminantes y con esta iniciativa se pretende contribuir a la sostenibilidad ambiental del espacio rural afectado.
- Se adquirieron dos camiones de gran capacidad para la comercialización del producto.
- Se diseña un proceso de diversificación productiva agropecuaria con criterios de sostenibilidad. Se implementan técnicas de agricultura conservacionista y se ejecutan actividades de capacitación e intercambios con agricultores de otras zonas del país. Se introducen criterios de buenas prácticas agrícolas, inocuidad y calidad.
- Se adquirió un terreno de 4000 m² y se niveló con el fin de establecer un centro de acopio. Se obtuvo financiamiento del programa de Reconversión Productiva a fin de elaborar un estudio de factibilidad para su construcción y equipamiento y, con base en este, se tramita el financiamiento para la ejecución del proyecto.
- Se crea la Sociedad de Usuarios de Agua, se llevan a cabo acciones de capacitación en este campo y se impulsan actividades de comunicación (Hojas divulgativas, información, “concientización” sobre el uso sostenible del recurso hídrico).
- Se alcanzó el apoyo financiero del Programa de Desarrollo Rural (PDR) del MAG, para impulsar las acciones de la Asociación Agroecológica. De esta manera la organización ha logrado organizar talleres participativos, elaborar boletines y hojas divulgativas.

- Se obtuvo el apoyo de la Universidad Nacional para elaborar un diagnóstico socioeconómico de los productores y de las organizaciones de San José de Trojas.
- Se logró el apoyo de la Defensoría de los habitantes para ejecutar un trabajo de capacitación en la comunidad sobre el tema de género.
- Se entregó a los agricultores un manual de calidad e inocuidad en el cultivo de tomate para la aplicación en sus actividades productivas.
- Se formuló un plan de desarrollo agroforestal en fincas. Con este se pretende, en la primera etapa, trabajar con diez productos, recolectar semillas de especies nativas, establecer rompevientos, sembrar árboles frutales e impulsar el “cerrado” de las nacientes de agua. Se está ejecutando un diagnóstico agroecológico por finca con la finalidad de reorientar sus actividades productivas en respuesta a sus condiciones particulares.
- Se formuló un proyecto de desarrollo turístico y se está gestionando su financiamiento con una agencia de cooperación.
- Se integró el proceso de la microcuenca como uno de los 10 proyectos macro incorporados en el Plan de Desarrollo Cantonal de la Municipalidad de Valverde Vega. Asimismo, se ha logrado que el gobierno local esté en disposición de aportar recursos (equipos, maquinaria, recolección de desechos) para el desarrollo de algunas acciones específicas y el cumplimiento de una labor de acompañamiento al proceso de desarrollo territorial en ejecución.

Las lecciones aprendidas del caso de la ASA de Sarchí

- El conocimiento ocupa una posición determinante en los procesos de desarrollo rural. Propiciar el acceso a la información, la adopción tecnológica y la innovación en las comunidades y territorios rurales particulares, se ha transformado en un elemento primordial para promover el desarrollo productivo, el uso sostenible de los recursos naturales y la protección de la biodiversidad local y para promover el desarrollo humano entre la población rural.

- La participación del Estado en el impulso de las iniciativas de extensión, capacitación e investigación rural y de desarrollo territorial rural continúa siendo determinante para promover, facilitar y acompañar a los actores sociales locales en la conducción de sus propios procesos de desarrollo.
- La dispersión y fraccionamiento del sector público, en dependencias que atienden aspectos particulares del desarrollo del medio rural impiden responder de manera más eficaz las necesidades y demandas de la población rural. El paso de una acción institucional definida a partir de la oferta al impulso de iniciativas que respondan a las necesidades y demandas de las familias, comunidades y territorios rurales, requiere de la articulación e integración de las acciones en procesos multidimensionales y de carácter interinstitucional.
- La participación de las comunidades en el análisis de las condiciones particulares de los territorios en los cuales se desenvuelven, en el levantamiento de los problemas y de sus posibles soluciones, en el diseño de las iniciativas de desarrollo local, en su ejecución y evaluación y monitoreo, son aspectos esenciales para el impulso de los procesos de desarrollo territorial rural.
- La promoción de la organización de las comunidades o la articulación de las diversas asociaciones en los territorios rurales, separadas y dispersas a pesar de su pertenencia a un territorio común, es una acción primordial para el impulso de los procesos de desarrollo territorial sostenibles y para la gestión del desarrollo por parte de los actores sociales locales.
- El enfoque del desarrollo rural territorial sostenible (DRTS) ofrece las condiciones más apropiadas para centrar la acción institucional en las necesidades y demandas particulares de los territorios rurales. La heterogeneidad característica del medio rural, la diversidad productiva, económica, institucional, social y cultural de los territorios, tornan inadecuados los intentos de aplicar modalidades de trabajo, metodologías y procedimientos generales a estas realidades desiguales. La perspectiva territorial del desarrollo rural obliga al empleo de modalidades flexibles de acción institucional y a la definición de las

iniciativas en respuesta a las condiciones particulares enfrentadas en cada territorio rural particular.

- La investigación, la extensión, la educación (formal y no formal) y la comunicación rural deben entenderse como dimensiones de un proceso integral. La superación de la persistente separación institucional de estas, en dependencias y acciones autocentradas y dispersas, impide elevar la eficacia del trabajo ejecutado por las dependencias públicas, las ONGy las empresas prestadoras de servicios en el medio rural. Mientras las necesidades y demandas de las familias, las comunidades y los territorios rurales presentan un carácter integral, las acciones por medio de las cuales se tratan de atender esas necesidades y demandas se ejecutan de manera fraccionada y con escasos vínculos entre sí.
- El establecimiento de un Sistema de Conocimiento Rural en el cual se integren las iniciativas de información, de generación de conocimientos, de adopción tecnológica y de innovación, extensión, educación y comunicación en el medio rural, y se definan los mecanismos por medio de los cuales se propicia el acceso a la información y el conocimiento por parte de las familias, comunidades y territorios rurales, es una decisión gubernamental determinante para superar los problemas de pobreza y rezago del desarrollo humano persistentes en los territorios rurales regionales.
- La formación de los recursos humanos de las instituciones y el aprovechamiento de sus experiencias en iniciativas y territorios rurales en los cuales les ha correspondido desempeñar sus funciones profesionales, es trascendental para la adopción de un enfoque renovado de la extensión, la investigación y el desarrollo rural.
- La formulación de planes de desarrollo local, con la participación efectiva de la comunidad, sus organizaciones, los empresarios (pequeños y medianos) y los representantes de las dependencias públicas que actúan en los territorios particulares, es un mecanismo por medio del cual se concretan dos acciones esenciales para promover el desarrollo territorial; por una parte, se definen los papeles que desempeñarán los actores territoriales participantes en el proceso, se concretan los compromisos con el desarrollo de las iniciativas y se determinan,

de común acuerdo, las responsabilidades en la gestión del desarrollo local. Por otra parte, los procesos participativos para la elaboración de los diagnósticos y la formulación de los planes, crean las condiciones requeridas para el establecimiento de alianzas entre el sector público y el sector privado.

Notas:

i Según datos de CEPAL en el bienio 1996-1997, la inversión en investigación y desarrollo en el mundo fue de un 38% en América del Norte; un 29% en Europa; un 28% en Asia; un 3% en América Latina; un 1% en Oceanía; y, un 1% en África (CEPAL, 2002:223).

ii *“Today, extension is more than it used to be. Its function and tasks are increasingly assumed by multiple public and private organizations. In developed countries, and in countries where extension reform has been pursued, pluralistic involvement of extension providers now exists – including non-profit non-governmental organizations (NGOs), for-profit private companies, rural producer organizations, commercial individuals and associations of extension specialists, as well as national, state and municipal extension services (Rivera & Qamar, 2003a:4).*

iii *“The main observation in this section is that following two decades of criticism and public sector reform of extension services –sometimes involving severe downsizing or even withdrawal from the provision of services – **a new recognition of the role of the public sector in promoting extension is resulting in the advancement of diverse strategies of agricultural extension.** This adoption or build-up of diverse strategies for delivery of extension services points toward the tendency of the future” (Rivera & Qamar, 2003:13).*

iv“(…) los sistemas de información agrícola para el desarrollo rural vinculan a las personas y a las instituciones para favorecer el conocimiento y generar, compartir y utilizar la tecnología relacionada con la agricultura, el conocimiento y la información. De acuerdo con la Visión Estratégica y Líneas Directrices (FAO / Banco Mundial 2000), el sistema integra a campesinos, educadores agrícolas, investigadores y extensionistas, permitiéndoles aprovechar el conocimiento y la información desde varias fuentes, con el fin de mejorar los sistemas agrícolas y los modos sostenibles de vida” (Rivera y Qamar, 2001).

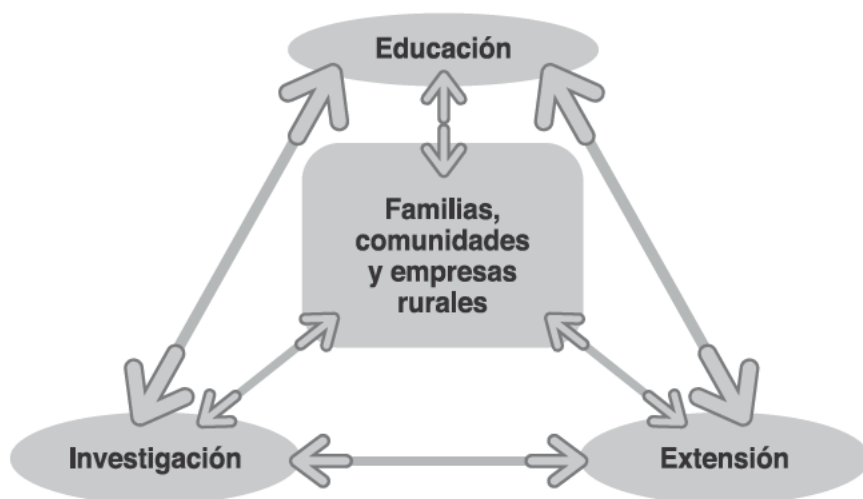
v Según la información del proyecto de desarrollo integral de las microcuencas de los ríos Sarchí y Trojas, el área del cantón de Valverde Vega, formado por 5 distritos, es de 121,99 km² y su población total asciende, en 1998, a 12714 personas.

vi La jefatura de la ASA de Sarchí está a cargo del ingeniero Carlos Díaz, profesional con considerable experiencia que lo lleva de una visión más “productivista” y “sectorial” – según él mismo lo manifiesta– a una perspectiva más “socioeconómica” e “integral”. Asimismo, su experiencia conduce un trabajo inicial centrado en la búsqueda de la aplicación de un paquete tecnológico previamente determinado y de la atención al productor individual, a investigación en finca y a la asistencia grupal. El trabajo en el campo de la gestión organizativa y la atención de diversos eslabones de la cadena productiva (reducción de costos de producción, asociación de los productores para disminuir los costos de intermediación, centros de acopio, comercialización de los productos, elaboración de proyectos de inversión, establecimiento de marca de productos) y la experiencia de definir las acciones a partir de diagnósticos participativos; se suman a la experiencia del trabajo con agricultores experimentadores y a los intercambios de investigadores temáticos, elementos que le permiten percibir la estrecha interrelación entre extensión, investigación y capacitación. Las experiencias obtenidas con el trabajo profesional desempeñado en varias comunidades rurales del país lo llevan a centrar las iniciativas institucionales en las necesidades y demandas particulares de las comunidades, familias y productores rurales, en territorios con condiciones productivas y socioeconómicas particulares. Esta trayectoria del ingeniero Díaz es de gran utilidad para la definición de las acciones en la microcuenca de los ríos Trojas y Sarchí.

vii Para Rivera y Qamar, el desarrollo de una nueva visión de la extensión requiere que los gobiernos, entre otras cosas, definan estrategias y políticas nacionales de extensión, investigación y comunicación; consideren diversas opciones de descentralización; promuevan acciones coordinadas, estables con un sistema de parámetros; creen equipos de investigación/extensión que respondan a las necesidades expresadas por las comunidades; monitoreen y evalúen las acciones; exploren el empleo de múltiples metodologías; promuevan la comunicación (Rivera y Qamar, 2003^a).

Anexos

Anexo 1: La extensión territorial rural como parte del sistema de conocimiento



Adaptado por Mora, J. de: Rivera et, al., 2001:15

Anexo 2: Public sector agricultural extension reforms since the 1980s

		FUNDING	
DELIVERY	PUBLIC	PUBLIC	PRIVATE
		Deconcentration Devolution (move toward federalism)	Cost recovery (feed based) (Commodification of information)
	PRIVATE	Diversified Strategies	
		Contracting out to public and/or private providers Subsidies to producers to hire private providers (Enabling the private sector) Funding for community / driven development Subsidiarity	Commercialization Total privatization to private companies (Shifting authority for the public good to the private sector) Withdrawal from support for extension, leaving responsibility to NGOs (State withdrawal from agricultural extension)

Anexo 3: Gasto en ciencia y tecnología

Gasto en ciencia y tecnología / Expenditure on S&T																
		Millones de US\$ / Millions US\$														
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001			
Canadá	I+D	7 874,14	8 366,35	8 903,80	9 669,04	10 693,16	11 697,11	11 748,92	12 614,02	13 537,80	14 480,18	15 839,20	17 197,59			
Costa Rica	ACT							159,96	164,25	164,94						
	I+D							35,28	37,27	36,23						
El Salvador	ACT															
	I+D					24,20	28,70	31,70	34,18	99,20						
Estados Unidos	I+D	152 039,00	160 863,00	165 211,00	165 714,00	169 214,00	183 611,00	197 330,00	212 379,00	226 872,00	244 143,00	264 622,00	281 767,00			
Honduras	ACT															
	I+D											3,40				
México	I+D				887,00	1 235,00	886,00	1 030,08	1 382,47	1 961,96	2 065,38	2 283,64				
	ACT								2,80							
Nicaragua	I+D															
	ACT								2,60							
Panamá	I+D	33,45	39,28	42,14	51,43	56,00	66,35	69,55	79,81	81,00	90,00	101,57	116,11			
	ACT	20,22	22,28	22,62	25,89	28,31	29,96	30,61	31,94	31,16	33,00	44,62	45,10			
Trinidad y Tobago	I+D															
	ACT															
América Latina y el Caribe	I+D	10 395,11	10 789,07	10 314,73	12 009,59	13 926,22	13 405,75	14 124,51	14 302,99	13 815,73	13 134,40	15 037,73	15 486,39			
	ACT	5 872,93	6 148,83	5 907,29	7 152,58	8 573,50	9 528,11	9 942,85	9 808,81	9 693,09	9 218,49	11 137,59	11 547,93			
Iberoamérica	I+D	10 257,98	11 080,55	11 299,89	12 637,35	13 847,15	15 097,39	15 960,39	16 166,19	17 006,39	16 889,81	19 520,58	19 758,19			
	ACT	170 176,92	180 316,00	185 421,09	188 027,09	193 761,31	210 412,80	225 046,91	241 167,11	257 424,39	275 525,49	299 990,58	297 280,91			

Nota: Los datos de los subtotales de América Latina y el Caribe, Iberoamérica y Total son estimados.

Fuente: El Estado de la Ciencia. Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos/Interamericanos 2002, Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT), Buenos Aires, 2002.

Anexo 4: Gasto en ciencia y tecnología en relación al PIB

Gasto en ciencia y tecnología en relación al PIB / Expenditure on S&T as a percentage of GDP													
		Millones de US\$ / Millions US\$											
Canadá	I+D	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	ACT	1,51%	1,57%	1,62%	1,67%	1,73%	1,70%	1,66%	1,67%	1,76%	1,77%	1,81%	1,93%
Costa Rica	I+D							1,75%	1,68%	1,58%			
	ACT							0,39%	0,38%	0,35%			
El Salvador	I+D					0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,84%			
	ACT									0,08%			
Estados Unidos	I+D	2,62%	2,69%	2,61%	2,49%	2,40%	2,48%	2,53%	2,55%	2,58%	2,63%	2,68%	2,76%
	ACT											0,06%	
Honduras	I+D											0,05%	
	ACT				0,22%	0,29%	0,31%	0,31%	0,34%	0,47%	0,43%	0,40%	
México	I+D								0,14%				
	ACT								0,13%				
Nicaragua	I+D												
	ACT												
Panamá	I+D	0,63%	0,67%	0,63%	0,71%	0,72%	0,76%	0,85%	0,92%	0,89%	0,94%	0,91%	1,03%
	ACT	0,38%	0,38%	0,34%	0,36%	0,37%	0,38%	0,38%	0,37%	0,34%	0,35%	0,40%	0,40%
Trinidad y Tobago	I+D							0,34%	0,36%				
	ACT							0,13%	0,14%				
América Latina y el Caribe	I+D	0,92%	0,92%	0,83%	0,89%	0,89%	0,83%	0,80%	0,74%	0,70%	0,76%	0,79%	0,83%
	ACT	0,52%	0,53%	0,47%	0,53%	0,55%	0,58%	0,56%	0,50%	0,49%	0,54%	0,58%	0,62%
Iberoamérica	I+D	0,61%	0,63%	0,61%	0,64%	0,63%	0,65%	0,64%	0,59%	0,62%	0,65%	0,69%	0,71%
	ACT	2,12%	2,18%	2,12%	2,04%	1,96%	2,02%	2,04%	2,04%	2,09%	2,17%	2,21%	2,14%

Nota: Los datos de los subtotales de América Latina y el Caribe, Iberoamérica y Total son estimados.

Fuente: El Estado de la Ciencia. Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos/Interamericanos 2002, Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT), Buenos Aires, 2002.

Anexo 5:
Organizaciones rurales en la comunidad de Trojas, Valverde Vega

Organizaciones Productivas Rurales

- Asociación de Mujeres Agroindustriales de Trojas
- Asociación Calle Toro
- Asociación La Virgencita
- Asentamiento El Milagro
- Sociedad Tico Orgánico
- Coope Lajas
- ASOTROJAS

Organizaciones productivas no agrícolas (de servicio)

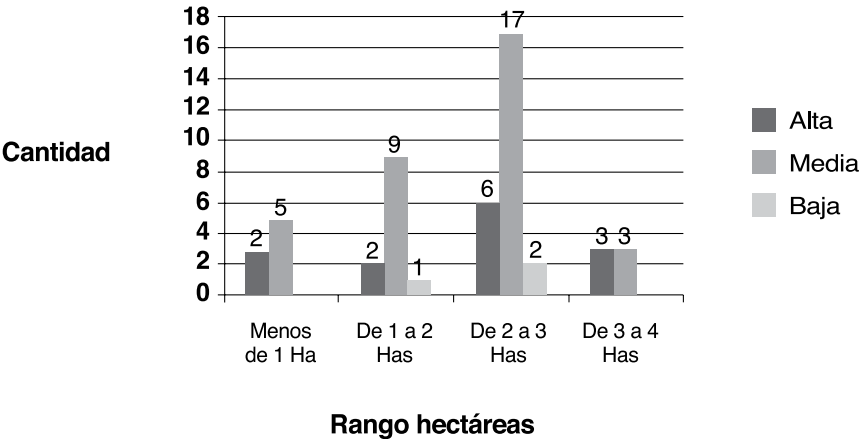
- Asociación de agua potable de Trojas
- Asociación de Desarrollo Comunal
- Junta de Educación
- Pastoral Juvenil
- Comité de Cáritas
- Comité de finanzas

Sociedades (servicio)

- Sociedad de usuarios
- BANDETROS S.A.

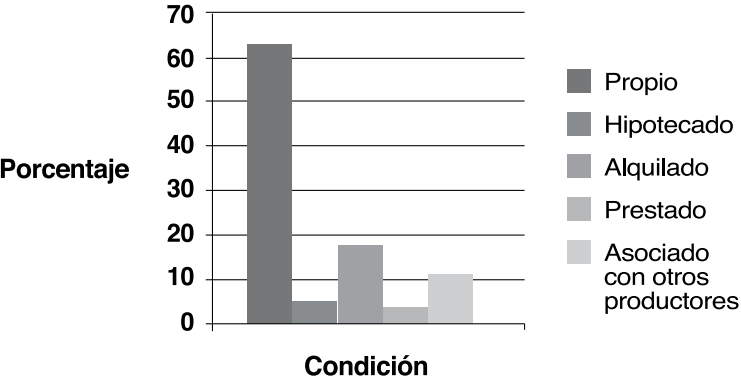
Fuente: Fonseca, A. et al, 2002: 15

Anexo 6:
Tamaño de los terrenos en la microcuenca



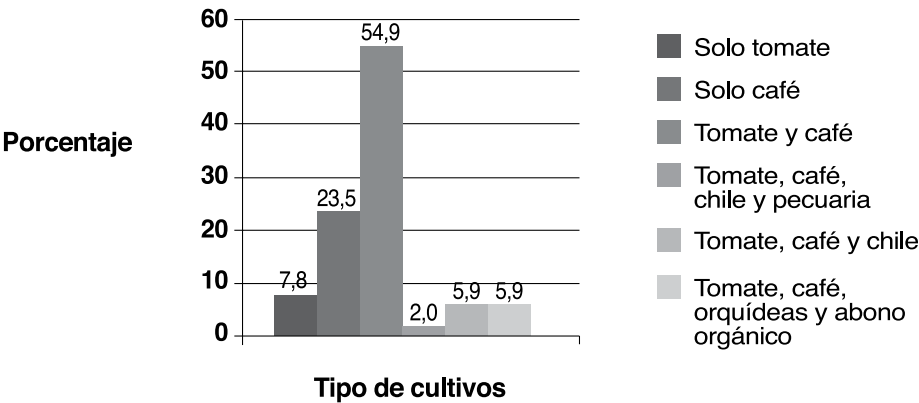
Fuente: Fonseca, A. et al, 2002: 47

Anexo 7:
Condición jurídica de los terrenos de los productores, julio 2002



Fuente: Fonseca, A. et al, 2002: 48

Anexo 8:
Distribución de los productores por diversificación
del tipo de cultivo, julio 2002



Fuente: Fonseca, A. et al, 2002: 45

Anexo 9:
Ideas de solución según la perspectiva comunal

PROBLEMÁTICA	IDEAS SOBRE SOLUCIONES
	ÁREA DE ORGANIZACIÓN
<ul style="list-style-type: none">• Grupos comunales no cuentan con plan de trabajo coordinado• No hay plan de trabajo comunal integrado• Falta de capacitación e información	<ul style="list-style-type: none">• Elaborar un plan estratégico de trabajo coordinado• Formular un plan de capacitación a líderes de las organizaciones con efecto multiplicador• Capacitación de jóvenes en asuntos de liderazgo y gestión organizativa• Que los grupos cumplan con sus respectivas responsabilidades y compromisos• Diagnóstico de la situación de los grupos organizados• Integrar todas las organizaciones e instituciones en el plan de manejo integrado de la cuenca• Incorporar a la municipalidad• Mayor integración de las organizaciones para solucionar problemas propios de la comunidad• Formar una comisión que se encargue de constituir una asociación general• Concientización sobre el papel de la mujer en la organización con respaldo de sus compañeros• Establecer un comité de divulgación del plan general• Atraer una organización especializada para planificar la capacitación y posibles proyectos• Desincentivar el machismo para que la mujer se pueda incorporar a los grupos• Motivar más a las mujeres• Integración de comisiones para solucionar problemas que atañen a todos• Solicitar capacitación sobre temas como manejo del agua, uso adecuado de agroquímicos, etc.• Asignar responsabilidades a los miembros u organizaciones

Continúa ►

PROBLEMÁTICA	IDEAS SOBRE SOLUCIONES
	ÁREA DE PRODUCCIÓN
<ul style="list-style-type: none"> • Manejo de suelo • Disponibilidad de tecnología • Diversificación de cultivos • Conocimiento para el manejo de la producción 	<ul style="list-style-type: none"> • Obtener un mercado auténtico y equitativo para variados productos • Manejo de suelos • Elaborar un programa de recuperación de suelos, conservación y manejo de suelos • Iniciar prácticas de solución bajo invernadero • Capacitación sobre el buen uso de la tierra • Plantear los aspectos de programa de capacitación: diversificación, manejo de los suelos, información, mercados, proyección económica, agricultura orgánica, infraestructura para la producción, técnica de cultivo, inversión • Aplicar a escala general prácticas conservacionistas en la agricultura • Establecer un plan de diversificación que incluya rentabilidad, mercado y comercialización • Nuevas alternativas de siembras (diversificación con el fin de obtener mejores mercados e ingresos) • Clasificar semillas y garantizarlas para la zona • Mayor capacitación de las instituciones públicas en producción orgánica y diversificación de cultivos • Definir técnicas de manejo de cultivos, incluyendo orgánicos • Capacitación a productores en el manejo de agroquímicos • Capacitación al productor en nuevas tecnologías • Comercialización y mercadeo • Producción orgánica • Aumentar frecuencia de análisis de suelos y aguas • Mejorar vías de acceso con el fin de habilitar más terrenos para la siembra • Concientización de los agricultores • Formar una organización comunal de agricultores • Formulación de un plan de trabajo • Conservación de suelos • Buscar otro sistema de cubrir los tomates con el fin de que el agua no caiga tan fuertemente y erosione el suelo • Pensar en sembrar chile, durazno, limón criollo, cítricos y cebolla • Capacitación técnica de la mano con el agricultor para el manejo de la producción • Buscar nuevos mercados para mejorar ganancias y vender más productos • Buscar contacto con otros países que colaboran con el campesino
	ÁREA DE SALUD
<ul style="list-style-type: none"> • Servicios • Manejo de desechos domésticos • Inadecuado manejo de agroquímicos en la producción agropecuaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar con la municipalidad la limpieza y vigilancia de caños y rondas • Elaborar plan de capacitación según tema: Manejo de agroquímicos • Poner en práctica las regulaciones en conjunto con el MS, Seguridad, municipalidad y población para eliminar botaderos de basura clandestinos • Capacitar a los productores sobre el debido uso de los desechos • Reciclaje de basura: plástico-vidrio-papel-aluminio • Integrar una organización que se encargue de los problemas de salud • Capacitación, concientización, vigilancia y coordinación con el MS • Concientizar a la familia sobre el manejo de aguas jabonosas y captaciones de agua • Enterrar recipientes de productos químicos y evitar lavarlos en ríos y acequias • Acciones de educación, acciones de exigencia, formular un plan de trabajo y definir las potencialidades de los grupos organizados • Utilizar abonos orgánicos de forma adecuada • Evitar botar basura en el patio, poner canastas para que animales las rompan • Botar y seleccionar la basura en la misma casa • Crear gavetas en tierra para depositar todo tipo de cáscaras y utilizar como abono

PROBLEMÁTICA	IDEAS SOBRE SOLUCIONES
	<ul style="list-style-type: none"> • Recoger las bolsas y recipientes que contienen los agroquímicos, por ejemplo, en un saco y no tirarlos ni enjuagar los recipientes en los ríos o caminos • Mejorar los caminos de acceso a los hogares y recolectar basura • Concientización para no botar basura en terrenos baldíos • Dar buen proceso a gallinaza para evitar moscas • Poco a poco eliminar las letrinas • Evitar el desperdicio de agua • Protección de tomas (nacientes) • Educación ambiental, concientización sobre conveniencia de proteger las aguas • Lluvia ácida, quema de árboles, sustituir con árboles que soporten esta lluvia • No permitir más corta de árboles y menos cerca de nacientes • Difundir leyes que protegen el recurso agua • Incentivar a los cafetaleros para que siembren en sus fincas un porcentaje de árboles • Elaborar folleto de concientización sobre la necesidad de proteger el agua. Establecer tarifas de consumos de agua por metro cuadrado • Almacenar en tanques agua por parcela • Supervisar el uso de abono orgánico gallinaza • Mejorar servicios médicos en el EBAIS • Hacer obligatorio el uso de letrinas y agua en las fincas • Aceptación por parte de la gente del peligro real del uso de agroquímicos • Buscar posibilidades para el manejo de desechos plásticos • Elaborar un plan de mejoramiento de los servicios de salud, que incluya capacitación y seguimiento • Formular un plan de reciclaje, involucrando a la municipalidad y demás instituciones • Plan de capacitación sobre legislación en el manejo de aguas residuales, con las instituciones correspondientes, involucrando al MS, CCSS, y el comité de salud • Elaborar plan para recolectar plásticos y conectar con industrias de reciclaje (podría beneficiarse a la escuela)
	ÁREA DE AGUA
<ul style="list-style-type: none"> • Menor disponibilidad de agua • No existe organización pro ambiente y protección del agua • Deforestación • No hay plan de protección de cuencas • Desconocimiento de legislación • Contaminación de tomas y ríos 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar el marco legal • Construir tanques de depósito • Regular el uso del agua (medidores) • Más recurso económico • Aumento de tarifas para compra de terreno • Capacitación sobre técnicas de riego • Dar mayor participación a la niñez en cuanto a ideas, coordinar con propietarios y asociaciones para reforestar las nacientes • Concientizar a la población sobre el adecuado uso del agua, mediante programas de capacitación y documentos escritos con énfasis en la legislación vigente • Diagnóstico del grupo que maneja acueductos y los sistemas de riego • Capacitación sobre manejos de suelos, agroquímicos, seguridad • Reforestación de las áreas de producción, con variedades resistentes a la lluvia ácida; a la vez buscar otras fuentes alternativas para este recurso • Crear comité para vigilancia de los recursos naturales • Instalación de medidores para regular los desperdicios, a la vez establecer tarifas por consumo de agua por metro cuadrado • Plan de manejo de la cuenca • Aplicar las leyes correspondientes por el mal uso del recurso • Construcción de drenajes apropiados • Reforestación de nacientes y cauces de los ríos • Organizar la comunidad (comité)

PROBLEMÁTICA	IDEAS SOBRE SOLUCIONES
	<ul style="list-style-type: none"> • Conciencia de la población: actividad agrícola, escuelas, finqueros • Crear un grupo líder (asociación), con miembros de todas las asociaciones, en pro del ambiente, para la captación de recursos hacia ese fin • Programa de concientización acerca de zonas de reserva • Instalación de medidores de agua para consumo humano • Reforestación con plantas nativas • Capacitar en aspectos legales • Educar a las familias y comunidades sobre el uso adecuado del agua • Realizar plan de trabajo • Crear comité pro cuenca formado por las organizaciones • Crear organización en la comunidad para concienciar la importancia de proteger las nacientes de agua • Crear una organización con intereses comunes e integrarla por diversas organizaciones • Buscar ayuda en países que se interesen en la conservación de los recursos (agua-suelo-planta) • Integrar un grupo comunal que se encargue de los problemas relacionados con el agua

Fuente: MAG-IDA-CNP-MINAE-M.SALUD-SENARA-PLANTAR, 2002:22-25

Bibliografía

Arce, A. et al (2002). “Diagnóstico socioeconómico de los productores y organizaciones de la comunidad de Trojas, Sarchí, para el desarrollo de programas enfatizados en el manejo y conservación de la microcuenca”. Heredia: Universidad Nacional-MASG-CNP-IDA-SENARA-MS-MINAE -PLANTAR

Berdegú, J. (2002) “Las reformas de los sistemas de extensión en América Latina a partir de la década de los 80”. Santiago de Chile: RIMISP

CEPAL (2002) Globalización y desarrollo. Brasilia: Comisión Económica Para América Latina (CEPAL).

deJanvry, A. y Sadoulet, E. (1999). “Pobreza rural y el diseño de estrategias efectivas de desarrollo rural”. En Cambios en el pensamiento y la práctica del desarrollo rural en Centroamérica. San José: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural / Universidad Libre de Ámsterdam.

Dinar, A. y Keynan, G. (1998). The cost and performance of paid agricultural extension services. The case of agriculture technology transfer in Nicaragua. Washington DC: The World Bank.

FAO (2003). "Strengthening capacity through knowledge and information for sustainable rural development". Rome: Extension, Education and Communication Service

Hanson et al (2002). "Fondo para productores de ladera: Public Funding for a private Extension System for the Hillside Farmers of Honduras". Washington DC: World Bank / United States Agency for International Development.

MAG-IDA-CNP-MINAE-M. Salud-SENARA-Plantar (2002). "Proyecto de Desarrollo Integral de las Microcuencas de los Ríos Sarchí y Trojas". Trojas, Valverde Vega: Asociación Agroecológica para la Conservación de los Recursos Naturales.

Mora, J. y Fernández, L.F. (2003). La inseguridad alimentaria en Centroamérica y México. San José: FAO / CAC / CORECA.

Mora, J. (2002) Desarrollo rural, cambio institucional y extensión rural en Centroamérica y México. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) / FONTAGRO.

Mora, J. (2003). "Gestión Territorial del Conocimiento (GTC) y desarrollo rural en América Latina y el Caribe". Antigua, Guatemala, FODEPAL / AEIC / INIA.

Mora, J. (2004). Política agraria y desarrollo rural en Costa Rica: Elementos para su definición en el nuevo entorno internacional. San José: Fundación Friedrich Ebert

Pérez Sainz, JP (1994) Sarchí: artesanía y capital social. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO–.

Pérez Sainz, JP. and Andrade-Eekhoff, K. (2003). Communities in Globalization. The invisible Mayan Nahual. Maryland, USA: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.

Rivera, W. & Qamar, K. (2003a). A New Extension Vision for Food Security. Challenge to change. Rome: Sustainable Development Department, Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Rivera, W. &Qamar, K. (2003b). *Agricultural Extension, Rural Development and the Food Security Challenge*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Rivera, W.; Qamar, K. & Van Crowder, L. (2001). *Extensión agrícola y rural en todo el mundo: las opciones de reformas institucionales en los países en vías de desarrollo*.

Sánchez de Puerta, F. (1996). *Extensión agraria y desarrollo rural. Sobre la evolución de las teorías y praxis extensionistas*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Sumpsi, JM. y Mora, J. *Desarrollo rural: nuevos enfoques y perspectivas*. Santiago de Chile: Cuadernos FODEPAL (Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina). FAO / UPM / AECL.

5.2 Organización rural, desarrollo territorial y sostenibilidad ambiental en el Caribe de Costa Rica: el caso del Área de Conservación Tortuguero⁴⁵

1. Introducción

El medio rural costarricense sufre significativas transformaciones como consecuencia de la prolongada tendencia al incremento constante en la integración económica, política y cultural, vivida por las más diversas naciones en la actualidad, así como corolario de la reorientación en el patrón de crecimiento de la economía y la reforma institucional, introducidos en el país a partir de la década de los años 80 (CEPAL, 2002; Stallings y Pérez, 2000). Entre las condiciones más notorias surgidas como resultado de estas modificaciones, se encuentran las siguientes:

45. Este estudio fue elaborado por el autor en colaboración con Isabel Román Vega para el proyecto COBODES (MINAE/UNIÓN EUROPEA).

- a) Una mayor diversificación de las actividades agrícolas, agroindustriales y comerciales desplegadas en los diferentes territorios rurales (Boisier, 2002)⁴⁶.
- b) La formación de complejos agroindustriales y agrocomerciales, con una fuerte presencia de inversión externa, vinculados a las actividades más dinámicas en los diversos territorios.
- c) La absorción de una parte creciente de la producción agroalimentaria por parte de los supermercados que incrementa su presencia en la comercialización de estos productos.
- d) El fortalecimiento de las actividades agrícolas y agroindustriales, tradicionales y no tradicionales, destinadas al mercado exterior.
- e) Una expansión acelerada de distintas modalidades de turismo, en la mayor parte de los territorios rurales del país, con las consecuentes incidencias económicas, sociales, culturales e institucionales en las comunidades y territorios en los cuales se produce la extensión de estas actividades.
- f) La vinculación de los productores familiares, por diferentes vías, a los complejos agrícolas, agroindustriales y comerciales presentes en los diversos territorios.
- g) La existencia de núcleos de familias rurales, organizaciones, pequeñas y medianas asociaciones y empresas rurales, dedicadas a diversas actividades, creadoras de una oferta destinadas a atender demandas en los mercados locales y regionales.
- h) La reducción constante del empleo agrícola y el crecimiento del empleo rural no agrícola -ERNA- (Reardon y Berdegú, 1999).

46. Se comparte en este estudio la manera de entender el territorio por parte de Schejtman y Berdegú, para quienes "El territorio no es un espacio físico 'objetivamente existente', sino una construcción social, es decir, un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados" (Schejtman y Berdegú, 2004:4).

- i) El incremento de la pluriactividad familiar, como resultado de la búsqueda de diversas fuentes para la generación de sus ingresos por parte de las familias rurales y de la ocupación de sus miembros en una mayor diversidad de actividades, agrícolas y no agrícolas (Sumpsi y Mora, 2004).
- j) El crecimiento del reconocimiento de la multifuncionalidad del medio rural, como producto de la creciente valorización de su contribución a la producción agrícola, la protección al ambiente, la preservación de la belleza escénica, la importancia de las particulares identidades culturales y las posibilidades que ofrece para el descanso y la recreación (Rodríguez, Galdeano y Céspedes, 2004).
- k) Una significativa tensión entre la protección, el uso sostenible y la depredación de la biodiversidad, como resultado de las prácticas agrícolas y la explotación de los recursos naturales, prevalecientes en los espacios rurales y la creciente comprensión sobre la importancia de la sustentabilidad entre las poblaciones, las instituciones y las organizaciones rurales (Mora y Román, 2004).
- l) La inusitada dinamización del mercado de tierras, en respuesta al crecimiento de la demanda ocasionada por la diversificación de las actividades rurales y de la multifuncionalidad del medio rural (Aguilar, 2002).
- m) La ausencia de políticas sectoriales y territoriales, así como una escasa valorización sobre el potencial con que cuentan las familias rurales para contribuir al desarrollo de los mercados locales y a la producción para el mercado nacional e internacional, así como para generar su seguridad alimentaria.
- n) El debilitamiento y la dispersión en el funcionamiento del sistema institucional público, como resultado de la centralización, las reducciones en los presupuestos y en su personal profesional y técnico en las dependencias públicas y las limitadas competencias de los gobiernos locales, todo lo cual origina grandes dificultades para responder, con eficacia, a las necesidades, demandas y aspiraciones de la población rural (Moreno y McEwen, 2005).

- o) La ausencia de efectivos sistemas de información y apoyo en investigación, innovación asistencia técnica y fomento productivo para los grupos de productores familiares asentados en los territorios rurales (Saín y Ardila, 2004).
- p) La intensa modificación en las formas tradicionales de organización presentes en los territorios rurales, con una mayor autonomía en sus relaciones con el Estado, una mayor capacidad propositiva, una intensa diversificación en sus actividades, con el acento de su funcionamiento puesto en la innovación, la generación de ingresos, la integración en los mercados -local, regional, nacional o internacional-, y con una creciente participación en los procesos de desarrollo local (Flores y Rello, 2002).
- q) La persistencia de altos porcentajes de pobreza e indigencia y de diversas privaciones humanas, sobre todo en los territorios rurales más estancados y con limitadas contribuciones para impulsar su desarrollo social, productivo e institucional.

Estos fenómenos son una clara expresión de las reformas estructurales ocurridas en un medio rural más complejo y diverso, desde el punto de vista productivo, político, institucional, ambiental y social⁴⁷. Pero son estos, a la vez, el marco en el cual se llevan a cabo los heterogéneos procesos particulares que tienen lugar en los territorios rurales en el país.

Una característica sobresaliente del medio rural es la presencia de una vasta diferenciación territorial. Aspectos como, a) las múltiples maneras mediante las cuales se produce el asentamiento humano y la apropiación social de las áreas rurales; b) las condiciones de la base de los recursos naturales y las singulares formas mediante las cuales se da la relación entre estos y las comunidades; c) las modalidades particulares de vinculación entre los pobladores, las familias y las comunidades y de estos con el Estado; d) el desarrollo histórico desigual del capital social y su diferente densidad; e) las relaciones de poder en el ámbito local; f) las particularidades de los sistemas institucionales locales; g) las identidades culturales locales y regionales; h) los conflictos sociales y el potencial con que se cuenta para impulsar el desarrollo productivo, social y am-

47. En algunas oportunidades se emplea el controversial término de “nueva ruralidad” para describir estas manifestaciones de las transformaciones más profundas ocurridas en el medio rural de América Latina y el Caribe (Giarracca, 2001).

biental y, en general, el bienestar de la población; son, todas ellas, condiciones generadoras de territorios muy heterogéneos (Schejtman y Berdegúé, 2004). Por este motivo, el análisis territorial resulta imprescindible para obtener una visión más cercana sobre los procesos sociales ocurridos en el medio rural.

En este documento se presentan los principales hallazgos obtenidos con el estudio evaluativo sobre el impacto en las organizaciones rurales del Área de Conservación Tortuguero (ACTo), por parte del Proyecto para la Conservación del Bosque y Desarrollo Sostenible en las Zonas de Amortiguamiento del Caribe Noroeste de Costa Rica (COBODES). Este proyecto es ejecutado, de manera conjunta, por la Unión Europea y el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), de Costa Rica⁴⁸. El análisis de las principales tendencias seguidas por los procesos productivos, ambientales, institucionales y sociales ocurridos en el Área de Conservación Tortuguero permite distinguir las condiciones en las cuales se lleva a cabo el desenvolvimiento de las organizaciones rurales locales; entorno que establece condicionamientos y oportunidades para el desarrollo de la organización y el capital social comunitario. Los principales objetivos a lograr con este estudio son los siguientes:

Objetivos generales

1. Recuperar y sistematizar las percepciones (positivas o negativas) de los miembros de los grupos beneficiarios del Proyecto COBODES acerca del impacto de este Proyecto en el quehacer de las organizaciones.
2. Identificar si existen cambios relevantes en la dinámica de las organizaciones que puedan ser atribuidos al apoyo del Proyecto COBODES.

Objetivos específicos

1. Recuperar la visión de los grupos sobre los sistemas productivos de la región y las estrategias de generación de ingresos.

48. Iniciativa que inició el desarrollo de sus actividades en la región, en el año 2001.

2. Conocer la definición de finca que maneja actualmente la dirigencia de las organizaciones y si esta se acerca o no a la definición de finca promovida por el proyecto COBODES⁴⁹.
3. Conocer cómo los grupos conciben y desarrollan los procesos de sostenibilidad ambiental.
4. Identificar los principales cambios que se han dado en los grupos beneficiarios de COBODES en las formas de organización y gestión.
5. Conocer las formas de vinculación que los grupos beneficiarios de COBODES han desarrollado con el Estado y otros actores estratégicos para el cumplimiento de sus objetivos.
6. Conocer cómo los grupos beneficiarios de COBODES acceden a recursos estratégicos para la producción (crédito, información, asistencia técnica) y los cambios que han tenido en ese manejo.
7. Recuperar la visión que manejan los grupos sobre la región, cambios en el enfoque y la lectura de esta, en términos económicos, ambientales, sociales, políticos, organizativos y el aporte de COBODES al respecto.
8. Sistematizar las percepciones que manejan las organizaciones sobre el impacto de su propia gestión para sus asociados, su comunidad, su región.
9. Identificar si se han dado cambios al interior de las organizaciones beneficiarias de COBODES en las formas de concebir el papel y la participación de las mujeres en los procesos productivos y organizativos.

49. El proyecto ha llegado a definir una finca como una área en donde se interrelacionan las especies y recursos silvestres, con las especies domesticadas de plantas y animales. En otras palabras, cada finca es un sistema, compuesto por diversos subsistemas, en donde se da un manejo de los bienes y servicios que produce la biodiversidad. Se parte de que el manejo incluye las diversas pautas seguidas para proteger determinados recursos o para su uso sostenible, garantizando la sustentabilidad del sistema (COBODES, 2005).

Metodología de trabajo

Para la investigación se procedió a identificar el universo de organizaciones presentes en ACTo, distinguiendo a aquellas con las cuales el Proyecto COBODES había mantenido relaciones desde su inicio, en el año 2001. En total, se contabilizaron más de 45 grupos organizados de distinto tipo. Las relaciones del Proyecto COBODES con muchas de estas organizaciones no se habían consolidado, ni perdurado en el tiempo, sobre todo por los cambios sufridos en su administración al iniciar la segunda fase de la ejecución⁵⁰; se optó por trabajar con los grupos participantes en ambas fases del proyecto o a partir de su segunda fase. De manera conjunta con el coordinador técnico y los codirectores del Proyecto COBODES, se procedió a seleccionar una muestra intencional y representativa del conjunto de las organizaciones presentes en ACTo, en concordancia con los siguientes criterios principales:

- Que muestren estabilidad y formalidad en la relación con COBODES (independientemente de que hubieran mantenido conflictos o diferencias con el proyecto, en el caso de que los hubiera).
- Que abarquen las subregiones del Área de Conservación Tortuguero.
- Que tengan proyectos o iniciativas en marcha o en proceso de formulación.
- Que incluyan grupos de mujeres.
- Que incluyan las diversas formas de organización presentes en ACTo.
- Que trabajen en áreas diversas (agricultura, agua, reforestación, conservación, educación ambiental, servicios).

Con estos criterios se obtuvo una lista de 19 organizaciones, las cuales -en su totalidad- fueron incorporadas a la realización del estudio. Asimismo, se elaboró un listado con funcionarios de instituciones estatales, pertenecientes al sector agropecuario y ambiental, quienes también habían trabajado con el

50. En el año 2004, el Proyecto tuvo una evaluación de medio término, luego de la cual se tomó la decisión de intervenirlo y reestructurar el equipo de trabajo para la ejecución de su segunda fase.

proyecto y que podían ser informantes clave, en relación con los temas a estudiar (véase el anexo metodológico). Posteriormente, se diseñó una guía de entrevista en la cual se incluyeron preguntas dirigidas a los integrantes de los distintos tipos de organizaciones seleccionadas para llevar a cabo el estudio, a los funcionarios institucionales y a los codirectores y otros miembros del Proyecto COBODES. Esta guía incorporó preguntas relacionadas con los temas, considerados esenciales, para lograr una caracterización sobre las organizaciones rurales presentes en ACTo y obtener, asimismo, la percepción de los integrantes de estas sobre el impacto de COBODES en su desarrollo.

La modalidad de las interrogantes adoptadas en la guía de entrevistas corresponde a un conjunto seleccionado de “preguntas generadoras”, con las cuales se abren espacios de conversación y análisis conjunto, con los entrevistados, sobre los temas alrededor de los cuales giró el estudio. En este sentido, lejos de proponer una secuencia de preguntas -como es propio en las tradicionales encuestas aplicadas en algunos estudios sobre estos temas- la guía ofrece las posibilidades de ejecutar un estudio más participativo. En este, la interacción entre los investigadores y los integrantes de las organizaciones constituye el eje para la recopilación de la información requerida para dar respuesta a los objetivos pretendidos con el desarrollo del estudio. Este intercambio entre investigador y miembros de los grupos organizados propicia a estos ser sujeto del estudio, sistematizar sus experiencias, valorar el impacto del proyecto y apropiarse de la información⁵¹.

Por las características del estudio, el trabajo de campo implica el traslado de los investigadores a las fincas o establecimientos en los cuales desarrollan sus actividades (agrícolas, industriales, comerciales, ambientales, o de servicios), los miembros de las organizaciones. El recorrido por los poblados rurales y las fincas en las cuales se asientan los grupos, así como los intercambios durante los días más apropiados para ellos(as), posibilitan un acercamiento más preciso a las condiciones particulares del territorio en el cual actúan las organizaciones y al de los grupos vinculados al Proyecto COBODES. Las entrevistas, efectuadas en sus comunidades, conducen a obtener con mayor certeza sus percepciones y valoraciones sobre el potencial existente para impulsar su desarrollo organizativo y sobre el impacto del proyecto en esos procesos. Por otra parte, se visitó a los funcionarios de instituciones públicas seleccionados para

51. En el Anexo 1 de este documento se incluye la guía empleada durante el desarrollo del estudio. En ella se encuentran los temas generales y específicos alrededor de cuyo análisis transcurrieron las conversaciones efectuadas con los integrantes de las organizaciones seleccionadas para el cometido del trabajo investigativo.

las entrevistas, en las localidades en las cuales operan estas dependencias. Las percepciones de estos funcionarios sobre el impacto del Proyecto COBODES en el desarrollo de las organizaciones rurales presentes en ACTo, ofrecen un complemento informativo y una valoración de gran trascendencia para el análisis y las conclusiones obtenidas con el estudio.

2. Cambio institucional, transformaciones rurales y organización social

2.1 Las transformaciones en el medio rural y las organizaciones

Los cambios surgidos en el medio rural adquieren manifestaciones específicas en los territorios, en respuesta a las diversas modalidades de asentamiento, apropiación e interrelación de los actores locales, entre sí y con la base de los recursos naturales en la cual se hallan establecidos. Estas interrelaciones generan singulares condiciones productivas, sociales, organizativas, ambientales, culturales e institucionales, y conceden una identidad particular a cada territorio.

Las transformaciones sufridas por el medio rural costarricense durante las dos últimas décadas (1985 – 2006), entre las que sobresalen la modificación de su estructura productiva, el estímulo a las actividades económicas vinculadas al mercado internacional, la atracción de inversiones externas, la ausencia o limitado alcance de las políticas agrícolas y de desarrollo rural, el debilitamiento de los servicios de fomento y apoyo al desarrollo agropecuario y del medio rural (investigación, extensión, innovación), la búsqueda de diversas formas de generación de ingresos por parte de las familias rurales, el incierto acceso a recursos financieros y la persistencia de la pobreza, la indigencia, así como carencias en conocimiento, salud y vivienda, entre otras, contribuyen al surgimiento de una estructura social rural dinámica y compleja (Mora, 2005).

El Área de Conservación Tortuguero, por su característica diversidad, es un espacio social en el cual coinciden todos estos procesos. Su prolongada incorporación a la producción agrícola destinada al mercado exterior, el desarrollo de amplios programas de redistribución de tierras y el establecimiento de numerosos asentamientos campesinos y otros núcleos de productores familiares, así como una intensa interrelación entre los procesos productivos y organizativos con el tema de la rica biodiversidad local, su protección y uso sostenible, unido a una amplia trayectoria de organización y movilización social y el paso de una fuerte presencia estatal, principal interlocutor y con el cual se negocia

y establecen acentuadas relaciones de clientela en el pasado (Román, 1994), a una situación de un pronunciado debilitamiento por parte de este, generan un paisaje rural con grandes transformaciones, el cual no puede ser leído, si para ello se utilizan los antiguos lentes enfocados al análisis del denominado “sector agropecuario”.

Así, aunque las actividades agrícolas siguen ocupando una destacada posición en el desarrollo territorial en ACTo, la mayor parte de estas se enlazan a actividades rurales no agrícolas llevadas a cabo en este lugar. Las empresas agroindustriales o las dedicadas a la exportación y la comercialización en el mercado nacional, las emparadoras y distribuidoras de insumos, entre otras, giran en torno a las actividades agrícolas a cargo de diversos grupos de productores empresariales y familiares e, incluso, algunas de ellas aparecen como compradoras de bienes y fuerza de trabajo a productores familiares de subsistencia presentes en el territorio de ACTo.

Sin embargo, las exportaciones y la introducción de actividades no agrícolas, de gran dinamismo, entre las que sobresale el turismo y los servicios, unido a los incipientes esfuerzos por industrializar y agregar valor a la producción obtenida en sus pequeñas fincas, por parte de familias y organizaciones rurales (fabricación de cosméticos, quesos, helados, chocolates), actividades emprendidas por varias familias rurales, dan origen a una estructura económica y social más compleja. El establecimiento de FOPRORCA, organización vinculada a numerosas familias rurales dedicadas a la producción de raíces y tubérculos, dedicada a la comercialización de sus productos, es un significativo y efectivo paso dado por estas familias al incursionar, de manera directa, en una actividad comercial que les ha permitido integrarse, hasta ahora con éxito, en el mercado internacional.

Estas transformaciones en la estructura productiva, y en las redes de relaciones sociales tejidas en su desarrollo, condicionan el surgimiento de nuevas modalidades de organización rural, en este territorio rural particular.

2.2 El vacío institucional y el desarrollo de las organizaciones rurales

En el caso de Costa Rica, de igual forma que en la mayor parte de los países de América Latina, las reformas económicas e institucionales implantadas a partir de los años 80, condujeron a una redefinición sobre el papel del Estado en estas sociedades. Aunque la adopción del nuevo modelo de crecimiento económico

llevó a heterogéneos grados de profundidad en las transformaciones institucionales, las tendencias seguidas en ellos fueron similares. En un estudio efectuado por CEPAL, las naciones fueron divididas en reformadores radicales (Argentina, Bolivia, Chile y Perú) y reformadores cautos (Brasil, Colombia, Costa Rica, Jamaica y México). Los primeros son países con condiciones iniciales muy difíciles, por lo que decidieron llevar a cabo reformas más profundas. Los segundos tenían un buen desempeño inicial y pretendían mantener ciertas fortalezas de sus economías y sociedades, por lo que optaron por reformas más graduales y selectivas (Stallings y Peres, 2000). En el caso de Costa Rica, sin embargo, si bien el desmantelamiento y el traslado de segmentos completos del sistema estatal al sector privado no alcanzan a la totalidad de las instituciones vinculadas con el sector agropecuario, la reducción del personal, de los presupuestos y de sus funciones, sí produjo un deterioro acentuado en la capacidad de atención a las necesidades y demandas de las familias rurales y del desarrollo de las actividades productivas en el medio rural.

El debilitamiento de las dependencias estatales ubicadas en la localidad, expresado en una drástica y generalizada reducción de su personal, sus equipos y presupuestos, unido a las limitadas competencias con que cuentan los gobiernos locales, generan un claro vacío institucional, el cual trastoca la tradicional omnipresencia del Estado en los procesos agrarios del pasado⁵². Esta situación, unida a la evidente preeminencia asumida por el mercado en el impulso de los procesos de desarrollo local, genera una doble situación: por un lado, tiende a modificar las tradicionales relaciones de clientela que marcaron las vinculaciones de las familias y las organizaciones locales al estado durante los años 70 y 80, como lo recoge admirablemente en su investigación Pieter de Vries (2001). La debilidad institucional, en este caso, crea condiciones favorables para el surgimiento de organizaciones que se mueven en un ámbito más reducido, al contrario de la escala regional en la cual se desenvolvían con antelación, y con una clara autonomía reforzada por el paulatino agotamiento surgido en las tramas de relaciones de clientela, prevalecientes hasta la década de los 80.

52. En 1995 se impulsó una reducción significativa en las funciones cumplidas por buena parte de las instituciones estatales de Costa Rica. La aplicación de un programa de movilidad laboral, diseñado para promover la salida voluntaria de los funcionarios de las instituciones, los posteriores procesos de reestructuración o “reingeniería”, sumados a la disminución de los presupuestos públicos, dentro de la búsqueda de contención del gasto, produjo un impacto muy severo en las llamadas instituciones del sector agropecuario, especialmente en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Consejo Nacional de la Producción y el Instituto de Desarrollo Agrario. En las oficinas regionales de estas instituciones se presentan, en el decenio comprendido entre 1995 y el 2005, reducciones que llegan hasta el 50% del personal y la ausencia de la infraestructura y los medios necesarios para dar respuestas efectivas a las demandas crecientes de servicios en un territorio de mayor complejidad y con necesidades mayúsculas.

Por otro lado, coloca en una posición central en el conjunto de las acciones llevadas a cabo por los diversos tipos de organizaciones existentes en ACTo, la integración en los mercados local, nacional, regional e internacional. Esto, desde luego, junto a los procesos de producción en armonía con el ambiente introducidos en sus fincas, la participación en redes organizativas, la atención a los espacios formativos abiertos en la localidad, entre los que destacan los promovidos por COBODES, y a las permanentes negociaciones con los gobiernos locales, las instituciones y las empresas establecidas en su territorio.

Finalmente, este vacío institucional, reforzado por una intermitente dispersión del conjunto de debilitadas instituciones, reduce las posibilidades de impulsar, con efectividad, acciones orientadas a fortalecer la integración de las familias rurales -sobre todo de aquellas con menores capacidades y con mayores dificultades para acceder a los recursos- en los procesos de desarrollo local⁵³. Como lo demuestra la experiencia del Proyecto COBODES, en muchos casos tan solo basta con el estímulo a las familias y las organizaciones, la capacitación, el intercambio y pequeñas cantidades de recursos, correctamente asignados y manejados, buscando reforzar la autogestión de los participantes en las iniciativas, para alcanzar cambios significativos, desde el punto del desarrollo de las capacidades productivas y de gestión, en el reforzamiento del capital social y humano locales, la generación de ingresos y, en general, en su desarrollo humano⁵⁴.

53. "El secreto de la eficiencia del mercado es, precisamente, premiar a los fuertes y eficientes y tender a eliminar a los que por cualquier razón son más débiles. Pero, por otro lado, salvo en el caso extremo de quienes creen que es culpa de los socialmente débiles ser débiles, es necesario recordar que parte fundamental de la legitimidad del Estado, así como de la legitimidad del régimen político (especialmente si es democrático, ya que la dignidad humana predicada por la ciudadanía presupone una mínima base material) es contrarrestar los efectos del mercado a favor de los que no pueden soportarlos. Ambas lógicas, la del mercado y la del Estado, tienen sentido, ambas son necesarias y ambas co-existen, aunque en el plano que acabo de indicar lo hacen de una manera ineluctablemente contradictoria. Negar esta inherente tensión, es decir, atribuir primacía absoluta al mercado o al Estado, conduce a simplificaciones ideológicas que, aunque aparentemente opuestas, coinciden en ser socialmente despiadadas. Si a veces en nuestro pasado la lógica del Estado tendió a sofocar la lógica del mercado, me parece que actualmente, bajo los ritmos de la globalización, hemos oscilado hacia el opuesto y no menos dañino extremo" (O'Donnell, 2001: 106).

54. "Dado que en última instancia nos preocupan las vidas que podemos llevar (y el ingreso es solo importante como medio para llevar una vida adecuada), es muy fuerte el argumento a favor de adoptar la última concepción de la pobreza. Si se adopta esa concepción, se justifica que veamos la pobreza como privación de la capacidad. Es probable que haya un acuerdo amplio acerca de que se trata de pobreza cuando una persona carece de la oportunidad real de evitar el hambre o la desnutrición o la carencia de una casa. Estas capacidades mínimas y algunas capacidades sociales elementales (como la capacidad de 'aparecer en público sin sentir vergüenza' y la de 'participar en la vida de la comunidad') se discutieron en Sen (1983, 1985"). Este enfoque de la pobreza ha recibido cierta atención en la bibliografía reciente. Los argumentos no han incluido ninguna negación de que el ingreso bajo debe ser una de las condiciones más fuertes para la privación de la capacidad, sino más bien lo siguiente: i) la pobreza puede definirse sensatamente en términos de la privación de la capacidad (la conexión con la escasez del ingreso es solo instrumental); ii) hay influencias sobre la privación de la capacidad distintas de la escasez del ingreso; y iii) la relación instrumental entre el ingreso bajo y la capacidad baja es *paramétricamente variable* entre diferentes comunidades e incluso entre diferentes familias o individuos" (Sen:2001:240-241).

La participación organizada de las familias y comunidades en los procesos de desarrollo territorial rural puede llegar a sustituir las formas *clientelistas* o *asistencialistas* prevalecientes en el pasado, en sus relaciones con las agencias públicas y privadas que actúan en la localidad. La asociatividad, la autogestión y el liderazgo local, orientado hacia una gestión sustentable del territorio, promovido por COBODES, es una ruta efectiva para promover el desarrollo local, dinamizar la economía, elevar la competitividad del territorio y extender el bienestar en el medio rural local.

3. El desarrollo del capital social en ACTo

El capital social está formado por el conjunto complejo de relaciones de cooperación, intercambio y reciprocidad establecidas entre las familias, las organizaciones y las comunidades ubicadas en un determinado territorio. Estas complejas tramas de relaciones sociales constituyen el tejido social y varían en cuanto a su densidad en los diversos territorios. En cada territorio se encuentran múltiples redes de vinculación entre los pobladores de las comunidades particulares ubicadas en él. Los lazos de parentesco y vecindad; las relaciones de reciprocidad; las normas compartidas; las relaciones interpersonales; las asociaciones y las acciones colectivas; son, entre otras, formas de relacionamiento e intercambio social, extendidas por el tejido social local. La prolongación y fortaleza de estas relaciones varía en cada comunidad, generándose en unos casos lazos o cúmulos de relaciones más tenues y, en otros casos, de mayor densidad (Durstun, 2003). A mayor densidad del capital social, mayor es la cohesión social en la comunidad en la cual se producen estas interrelaciones. Cuanto más tenue sea el capital social, mayores serán la dispersión y las dificultades para la definición de proyectos territoriales comunes⁵⁵.

En su investigación sobre el capital rural en México y Centroamérica, Flores y Rello señalan que “En este estudio el concepto de *capital social* se refiere a la capacidad colectiva de tomar decisiones y actuar conjuntamente para perseguir objetivos de beneficio común, capacidad que coloca al grupo o la comunidad en un plano de superioridad con respecto al individuo aislado. La

55. El fortalecimiento de las relaciones entre los miembros de las comunidades, o de manera más amplia en los territorios, permite crear condiciones propicias para la cooperación y la confianza, elementos decisivos en los procesos de desarrollo del capital social comunitario y en el diseño de las estrategias de desarrollo local. No obstante, es necesario tener presente que, en tanto relaciones sociales, el conflicto, las rivalidades, la distribución desigual del poder y las relaciones de clientela, limitantes del desarrollo del capital social, están presentes también en ellas (Sumpsi y Mora, 2004).

fuente de esta capacidad no es un individuo, sino la suma e interacción de varios individuos agrupados en una pequeña asociación o una comunidad entera, en busca de un interés común” (Flores y Rello, 2002:27).

En el caso de ACTo, es primordial llevar a cabo una especie de “excavación” en las fuentes originarias de una actitud positiva hacia la participación, la organización, el aprendizaje y la innovación, a pesar de la relativa debilidad de muchas de sus organizaciones y a la naturaleza de la herencia organizativa que dejan las relaciones de clientela, mantenidas con el estado por casi veinte largos años (de Vries, 2001). Ese territorio fue un espacio en el cual tuvieron lugar prolongados conflictos agrarios. La presencia de las plantaciones bananeras y la fuerte organización sindical, en la cual se agruparon grandes contingentes de trabajadores bananeros, constituyó el eje alrededor del cual giraron los principales conflictos sociales desde la primera mitad de la década de los 30, hasta principios de los años 80 del siglo pasado. Las prácticas organizativas generadas por estos asalariados en las plantaciones fueron trasladadas paulatinamente a los procesos de ocupación de tierras, impulsadas por los trabajadores desplazados, cíclicamente, de las empresas transnacionales. Durante los años 60 y 70 se viven intensos procesos de ocupación precaria en terrenos incultos o abandonados por las empresas transnacionales. En esos mismos años, el Estado impulsa diversas modalidades de intervención en el Caribe costarricense, orientadas a la búsqueda de la estabilidad social y a prevenir el surgimiento de nuevos procesos.

Como lo apunta de Vries, “En el inicio de la década de los sesenta, el IDA asumió dos grandes proyectos de colonización: Cariari y Batán. En la década de los setenta, después de tomar conciencia de que los esfuerzos por colonizar eran costosos y tenían poco impacto general, el IDA dirigió su atención hacia la titulación y la provisión de servicios en las zonas fronterizas. En 1975, como respuesta al incremento de las movilizaciones campesinas, el IDA adoptó la política de crear cooperativas de producción en las áreas más accesibles. Hacia finales de la década de los setenta se guió por una ambiciosa política de colonización en los ‘polos de desarrollo’, adoptando un amplio acercamiento territorial” (de Vries, 2001:37).

Uno de los proyectos más significativos ejecutados en el Caribe costarricense fue el denominado 034, concebido como un proyecto de desarrollo rural integral, el cual contaba con un presupuesto total de US\$9 500000, aportado casi en su totalidad por USAID⁵⁶. El proyecto se ejecutó en tres asentamientos campesinos (Neguev, El Indio y Maryland), de los cinco atendidos desde la oficina regional del IDA, establecida en el asentamiento Neguev. El área total de esos cinco asentamientos era de 12.724 hectáreas y el número de parceleros ubicados en ellos de 1294 (de Vries, 2001). El acceso a la tierra de buena parte de estas familias se produjo mediante la ocupación de fincas privadas y la mayor parte de ellos pertenecía a la Unión de Pequeños Agricultores del Atlántico, durante esa época una influyente organización campesina con la cual se establecen las principales relaciones de clientela organizaciones campesinas / Estado, descritas por de Vries en su investigación.

La década de los 80 es un período de especial movilización social en el área de ACTo. Además de la continuidad de los conflictos agrarios, la Unión de Pequeños Agricultores del Atlántico (UPAGRA), en conjunto con otras organizaciones campesinas del país, asumen una posición activa en oposición a la redefinición de las políticas económicas adoptadas en esos años (Edelman, 1999; Mora, 1996). El impacto negativo de la apertura económica y la eliminación de los subsidios, en numerosos productores familiares asentados en el Caribe, dedicados muchos de ellos a la producción de granos básicos, sin capacidad para competir con los precios de los granos importados, les lleva a integrarse en las movilizaciones de corte más contestatario que tienen lugar en ese período.

Durante los años noventa y en la década actual, ocurren las importantes transformaciones en el medio rural apuntadas en este mismo capítulo. El debilitamiento de las relaciones de clientela, como resultado del deterioro del sistema institucional público y de las dificultades para responder a las demandas de sus posibles “clientes”, lo mismo que el deterioro enfrentado por las organizaciones campesinas con las características de las prevalecientes hasta la década de

56. En un informe elaborado por el IDA se apunta lo siguiente sobre el denominado Proyecto 034: “**A). Proyecto IDA-AID-034 «Asentamientos Campesinos y Fomento de la Productividad Agropecuaria» (Préstamo 515- T -034).** Se desarrolla en la Región Atlántica y el propósito se orienta a la mejora y expansión del Programa Nacional de Redistribución de Bienes Agrícolas (adquisición de tierras, adjudicación de parcelas, construcción de caminos, construcción de obras comunitarias, orientación y capacitación de beneficiarios, desarrollo agropecuario, crédito agropecuario con la creación de la Caja Agraria y, dotación de vivienda), el incremento en la Seguridad de la Tenencia (agrimensura y rnaepo de la zona y Titilación) y, el Fortalecimiento de la Administración (sistema de manejo de datos, asistencia en planeamiento, evaluación del programa). Durante su vigencia, 1982-1987, se adquieren y desarrollan tres asentamientos: Neguev, El Indio y Maryland. Se adjudican 943 parcelas y se otorgan 4981 títulos” (Salinas, 1999).

los 80, así como la disminución sufrida por los sindicatos bananeros y por su influencia en la zona, generan nuevas condiciones políticas y sociales en este territorio. Asimismo, la propia creación del Área de Conservación Tortuguero y los esfuerzos estatales orientados a fortalecer la protección y el uso sostenible de los recursos naturales locales, contribuyen al origen de un entorno favorable al surgimiento de nuevas modalidades de organización rural en el Caribe costarricense. Pero, de todas maneras, esos intensos procesos históricos de organización y movilización rural dejan una significativa huella en los pobladores de ACTo y en su actitud hacia el fortalecimiento de su capital social, solo que en estos años les imprimían un carácter más propositivo a sus iniciativas.

El “empoderamiento” de los actores sociales locales resulta vital tanto para impulsar el desarrollo local como para lograr la paulatina reorientación de la acción institucional. La capacidad de organización, movilización y negociación alrededor de las demandas de las familias y las comunidades, superando las relaciones fundamentadas en la oferta institucional, puede favorecer la modificación sustancial de las formas de intervención del Estado en los particulares procesos de desarrollo sostenible que suceden en ACTo. Colocar el tema del “empoderamiento” en una destacada posición en las acciones llevadas a cabo por el Proyecto COBODES es un acierto, puesto que resulta clave para el desarrollo del capital social y para centrar la acción institucional en la atención de las necesidades, demandas y aspiraciones de la población rural. En el capítulo 6 de este estudio, una vez efectuado un recorrido por las principales modificaciones productivas, ambientales y sociales ocurridas recientemente en el Caribe, se trata de identificar las características más sobresalientes de las actuales organizaciones rurales establecidas en este territorio.

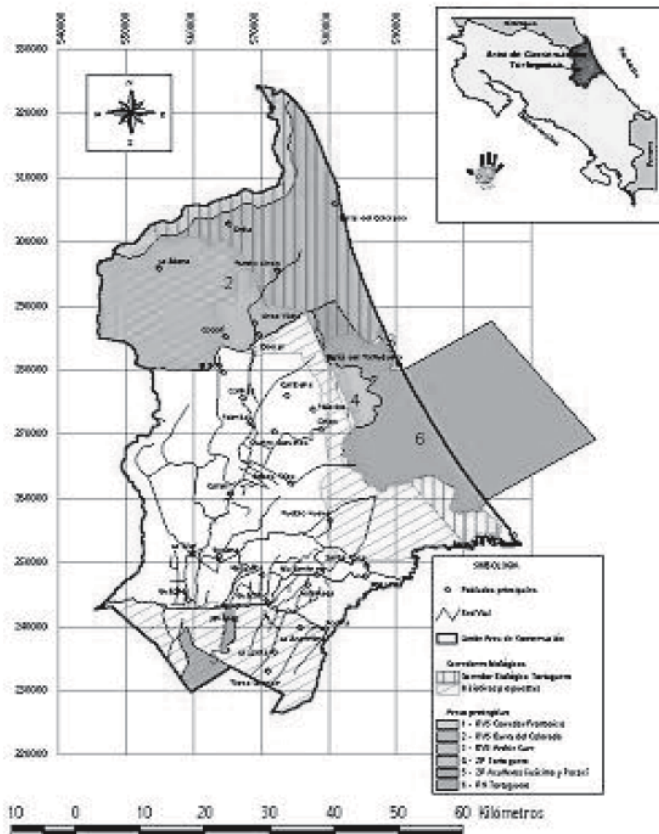
4. Cambios productivos, ambientales y sociales recientes en el Caribe de Costa Rica

4.1 Una breve descripción del Área de Conservación Tortuguero (ACTo)

El Área de Conservación Tortuguero (ACTo), comprende los cantones de Poocó y Guácimo, en la provincia de Limón; y el distrito Gaspar del cantón de Sarapiquí, en la provincia de Heredia. En ACTo viven aproximadamente 155.000 personas y su extensión es 352573 hectáreas (COBODES, 2005). La mayor parte de ACTo pertenece a la región Huetar Atlántica; esta comprende todo el Caribe de Costa Rica. Se trata de una región cuya principal característica es la existencia de una sociedad multiétnica, con claras diferencias

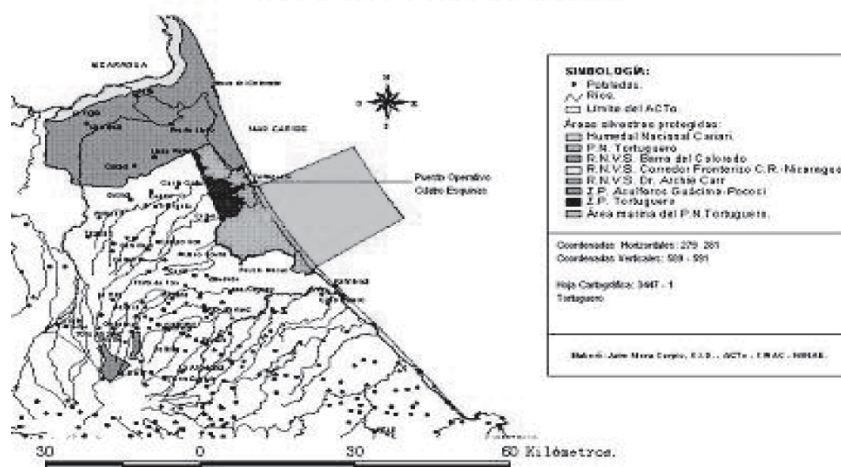
entre sí, pero también con una gran dosis de sincretismo cultural (mezcla de negros, blancos, indígenas y mestizos). Esta población habita en un territorio de 9.188.52 km² y tiene una población de 339.295 habitantes, distribuidos en seis cantones (Matina, Talamancas, Siquirres, Pococí, Limón y Guácimo), con una densidad poblacional total de 36.9 hab/km². El cantón de Sarapiquí, por su parte, cuenta con 454.35 habitantes.

Mapa 2
Área de Conservación Tortuguero,
áreas protegidas y corredores biológicos



La región Caribe posee una rica biodiversidad, cuya protección se ha incrementado en los últimos 20 años; así como, también, las amenazas a su conservación y uso sostenible. La propia Área de Conservación Tortuguero constituye una muestra clara de esa protección. ACTo se localiza dentro de la denominada “zona de vida del Bosque Tropical Húmedo”. De acuerdo con un diagnóstico reciente efectuado en el área de conservación, sus 352573 hectáreas de territorio se encuentran distribuidas, según sus condiciones físicas, en dos zonas de vida: 1) bosque muy húmedo tropical; y, 2) bosque pluvial premontano; y en tres zonas de transición: 1) bosque muy húmedo premontano transición a basal; 2) bosque muy húmedo tropical transición a premontado; y, 3) bosque pluvial premontano transición a basal (Ling, F, 2002). En el área habitan especies en vías de extinción, como por ejemplo la danta (*Tapirus bairdii*), el jaguar (*Pantera onca*) y el manatí (*Trinchenchis manatus*) así como cerca de 124 especies de anfibios y reptiles⁵⁷. Se trata de una área que reúne una muestra considerable de las asociaciones vegetales de la vertiente caribe de América, así como un sistema de ríos, caños y lagunas naturales de extraordinario valor escénico, recreativo, turístico y de conservación, especialmente su colonia de tortugas verdes (*Cheloniamydas*) que desova en sus playas (ACTo, PMT, 2005).

Mapa 3
Área de Conservación Tortuguero,
áreas silvestres protegidas



Fuente: COBODES

57. Éstas representan el 37% de la diversidad de estos grupos en Costa Rica (ACTo, Plan de Manejo de Tortuguero).

Las relaciones más directas de esta región con el Valle Central del país son relativamente recientes y ocurrieron muy entrado el siglo XX. No fue sino hasta entre 1974 y 1978 cuando se puso en funcionamiento la carretera San José-Turrialba-Limón; y, en 1987, cuando se construyó la carretera Braulio Carrillo en la ruta San José-Guápiles-Limón. Sin embargo, la Región Huetar Atlántica ha mantenido, a lo largo de su historia, una posición geográfica estratégica por ser la puerta al Caribe y una de las principales vías de ingreso y salida de productos destinados o provenientes del mercado exterior. Esto se refleja en una intensa actividad en los muelles localizados en el puerto de Limón. Pero, además de este dinamismo económico, se han desarrollado otras actividades esenciales para el país, tales como una significativa producción agropecuaria y forestal, el turismo, los servicios, la conservación y en menor medida la pesca y la industria. Según se observa en la tabla 19, la capacidad de uso del suelo de ACTo permite desarrollar actividades como los cultivos anuales, el pastoreo y la actividad forestal.

Tabla 19:
Capacidad de uso de la tierra del Corredor Biológico Tortuguero

Categoría de capacidad de uso	Total	%	Privado		Estatat	
			Has	%	Has	%
Agrícola (A)	19.346,8	22,6%	7.040,25	36,39	12.306,5	63,61
Reforestación / cultivos permanentes / llim textura (VI5t)	947,49	1,1%	947,49	100	0,00	0
Manejo / regeneración (VII5)	1.448,54	1,7%	292,82	20,21	1.155,72	79,79
Manejo / regeneración / llim textura (VII6t)	205,50	0,2%	200,74	97,68	4,76	2,32
Protección / llim textura (VIII7t)	116,28	0,1%	116,28	100	0	0
Protección / llim drenaje (VIIIId)	42.233,3	49,3%	18.124,2	42,91	24.109,1	57,09
Protección / llim drenaje e inundación (VIIIIdr)	1.805,53	2,1%	335,76	18,60	1.469,77	81,40
Protección absoluta (X)	19.637,6	22,9%	122,86	0,63	19.514,7	99,37
Total	85.741,05	100%	27.180,42	31,70	58.560,63	68,30

Fuente: Ling, 2002

4.2 La estructura productiva regional

La estructura productiva regional se caracteriza por una economía estrechamente vinculada a la actividad agrícola, tiene a la producción bananera con un eje histórico muy dinámico, con un comportamiento cíclico que ha mostrado desarrollos territoriales focalizados (Valle de la Estrella, Siquirres-Matina, Pococí). En su mayoría, esta actividad ha sido desplegada, a gran escala, por compañías transnacionales que han ocupado buena parte del territorio, constituyéndose, en conjunto con la actividad piñera, en uno de los principales empleadores de la región. Junto con instituciones estatales costarricenses (Recope y JAPDEVA), estas empresas han generando una extendida presencia de relaciones salariales en estos cantones. Según los datos del Censo del año 2000, las exportaciones tradicionales aportaban al país el 9% del empleo nacional, porcentaje que crecía a un 31% en la Región Huetar Atlántica, lo cual está directamente asociado a la presencia de la actividad bananera (Trejos, 2000).

La actividad bananera se ha caracterizado, asimismo, por mostrar varios ciclos de expansión a lo largo de la historia regional, con un desarrollo basado en rentas monopólicas, débiles encadenamientos con la economía local⁵⁸ y significativos impactos ambientales, asociados a las grandes inversiones en drenaje que imponen las características del suelo, el uso de agroquímicos y la generación de desechos, entre otros. Además de la actividad bananera, la economía del Caribe costarricense presenta una producción agropecuaria y forestal vinculada a productos como la ganadería de carne y leche, los granos básicos, el cacao, las raíces y los tubérculos y, más recientemente, la producción de otras frutas a gran escala como la piña, la naranja y cultivos como la palma aceitera y plantas ornamentales.

En el caso de la piña, se trata de un cultivo cuyo desarrollo a gran escala es reciente en la región (de 1990 en adelante). En el 2004, se sembraron en el país 18000 ha de piña en total, de las cuales unas 10.000 hectáreas se ubican en la región Caribe, sobre todo en las zonas de amortiguamiento del Área de Conservación Tortuguero; específicamente, en los cantones de Guácimo y Pococí.

58. Un ciclo ocurrió a principios de siglo XX, desarrollado especialmente por la United Fruit Company -UFCO-, hasta 1930. Otro ciclo se inició entre 1950 y 1980, cuando llegaron a la zona otras compañías bananeras que rompieron el monopolio de la UFCO. El último ciclo se lleva a cabo de 1989 hasta la fecha. En todos ellos, la región experimentó considerables aumentos en el área sembrada de banano, el empleo asalariado, los rendimientos y la productividad y también en los impactos ambientales.

Este tipo de producción genera un considerable impacto ambiental, no solo por el carácter extensivo del uso de la tierra y sus efectos en la cobertura forestal; sino también, por otras consecuencias potenciales, como la erosión de los suelos, la contaminación de cauces y humedales y el drenaje de tierras en las áreas de amortiguamiento de los parques nacionales (Programa Estado de la Nación, 2005), todo lo cual ocurre en las zonas de amortiguamiento de ACTo.

4.3 Estructura socio-productiva

En términos de la estructura socio-productiva, la región Caribe se caracteriza por la presencia de empresas dedicadas a la producción agrícola, la agroindustria y la comercialización de bienes destinados al mercado internacional y, en menor medida, al mercado nacional (banano, piña, palma de aceite, raíces y tubérculos). Estas empresas coexisten con extendidos núcleos de productores familiares, algunos de los cuales combinan esta actividad con el trabajo asalariado en las grandes empresas transnacionales. Asimismo, es posible encontrar en las costas actividades como la pesca, también desarrollada a pequeña escala y con un carácter artesanal.

Más recientemente, en la segunda mitad del siglo XX, se han desarrollado nuevas actividades ligadas a la conservación y el turismo, cuyo impulso es incipiente, aunque muy dinámico, especialmente en algunas zonas como Tortuguero y la zona sureste del Caribe en el Área de Conservación Amistad Caribe. Esta comprende los cantones de Talamanca, Limón y Siquirres y abarca unas 227.164 hectáreas. Aquí es posible identificar a numerosos pequeños y medianos empresarios turísticos, nacionales y extranjeros.

En general, puede decirse que en la región Caribe coexisten diversos sistemas de producción: agricultura intensiva-extensiva (banano, plantas ornamentales, piña, palmito); extensiva (ganado); familiar-campesina (granos básicos y tubérculos -ñame y yuca-); explotación forestal en pequeña y mediana escala; pesca artesanal (langosta, otras). La producción de granos básicos (maíz y arroz especialmente), se mantiene en la región -aunque a niveles de subsistencia-, luego de tener una caída notable en la década de los ochenta. La apertura económica implantada en la segunda mitad de la década de los 80 generó un impacto muy significativo en grandes grupos de productores familiares dedicados a estas actividades, los cuales no resistieron la eliminación de los subsidios con los que contaron en los años anteriores, ni la competencia con los granos importados (Mora, 1989).

Frente a la producción a gran escala de uso intensivo y extensivo del suelo, con sensibles costos ambientales, en el último decenio del siglo XX surge y comienza a promoverse en la región un nuevo tipo de producción en armonía con el ambiente. Dentro de esta corriente se inscriben experiencias como la producción orgánica de plátano y los sistemas agroforestales en el cantón de Talamanca; la producción de banano orgánico en Guácimo; y, la producción bajo el enfoque de fincas integradas en Pococí. Se trata de un proceso nuevo y todavía minoritario en un paisaje rural que muestra una alta tensión entre los esfuerzos de conservación de la riqueza natural de la región y la expansión de monocultivos para exportación a gran escala y con altas rentabilidades.

Pese a lo anterior, la promoción de prácticas agropecuarias y forestales alternativas ha venido forjando un pensamiento crítico en la región y una nueva generación de productores familiares y empresarios, los cuales buscan recrear las alternativas del desarrollo sostenible para la población local, así como el mejoramiento de sus condiciones de vida. Estas últimas no siempre han sido las mejores, pese a la generación de riqueza que han creado históricamente las actividades tradicionales en la región.

4.4 Dinámica poblacional y de desarrollo humano

En materia de desarrollo humano, la región Caribe ha mostrado fuertes rezagos que se reflejan en las condiciones de vida de su población. En el 2004, la Región Huetar Atlántica contribuyó con el 8,6% del total de las exportaciones del país, es decir, 544,1 millones de dólares, lo que convirtió a esta región en la segunda generadora de divisas de Costa Rica. Estas exportaciones correspondieron a una especialización fundamentalmente agrícola, de banano y productos no tradicionales (Fallas, 2006). No obstante lo anterior, esta generación de riqueza no se tradujo necesariamente en un mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

En materia de pobreza, medida como insuficiencia de ingresos, la región Huetar Atlántica fue, en el 2005, la tercera región más pobre del país después de las regiones Brunca y Chorotega, con un 27% de hogares en esta condición. Luego de haber alcanzado un mínimo de 17,1%, en 1994, comenzó una tendencia creciente, que la lleva en el 2005 a alcanzar su máximo nivel desde 1990 (Sauma, 2006). En materia de pobreza extrema, un 6,7 % de los hogares de la región se encuentran en esta condición. Por otra parte, los hogares pobres que no cubren sus necesidades básicas y en pobreza extrema con jefatura femenina alcanzan el 28,6% y el 38,6%, respectivamente.

En el diagnóstico sobre el Área de Conservación Tortuguero, se incluye la información sobre las necesidades básicas insatisfechas, particularmente en los cantones de Pococí y Guácimo. Resalta, en estos datos, el incremento de las carencias en aquellos distritos más alejados de los centros urbanos de estos cantones.

Tabla 20:
Necesidades básicas insatisfechas en los cantones de Pococí y Guácimo

Pococí	Total	Guápiles	Jiménez	Rita	Roxana	Cariari	Colorado
No tienen carencias	51,17%	68,18%	57,34%	40,54%	42,20%	48,56%	26,39%
Con una carencia	29,71%	23,25%	28,50%	34,28%	30,97%	32,65%	27,08%
Con dos carencias	13,79%	7,10%	11,25%	17,77%	18,26%	14,06%	26,96%
Con tres carencias	4,60%	1,36%	2,68%	6,30%	7,24%	4,27%	15,47%
Con cuatro carencias	0,74%	0,11%	0,23%	1,10%	1,34%	0,46%	4,10%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Guácimo	Total	Guácimo	Mercedes	Pocora	Río Jiménez	Duacaré	
No tienen carencias	50,55%	55,11%	56,74%	49,42%	43,10%	48,72%	
Con una carencia	31,61%	30,24%	25,00%	33,38%	33,01%	33,11%	
Con dos carencias	13,35%	11,38%	13,48%	12,61%	17,07%	14,00%	
Con tres carencias	3,96%	2,83%	4,78%	3,98%	5,91%	3,94%	
Con cuatro carencias	0,52%	0,44%	—	0,62%	0,92%	0,22%	
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	

Fuente: Ling, 2002

En cuanto a la estructura del empleo entre los sectores primario, secundario y terciario en la región era, en el 2005, de 38,9%, 9,5% y 51,6%, respectivamente. El porcentaje de empleo en el sector primario es el segundo más alto entre las regiones y el del sector secundario el más bajo. Sin duda alguna, es una de las regiones con mayor vacación agrícola del país y con menor grado de industrialización (Fallas, 2005). Los niveles de pobreza están asociados, entre otros aspectos, a las oportunidades de empleo con que cuenta la población, la cual mantiene un fuerte ligamen con las actividades vinculadas a las cadenas agrícolas. Entre 1984 y el 2000, la región experimentó un crecimiento neto del empleo de 56000 personas, concentrado en la agricultura (34%); servicios sociales (22%); comercio (13%); servicios turísticos (8%) y 10% en manufactura (Trejos, 2000).

El nivel de desempleo abierto de la Región Huetar Atlántico (6,8%) es similar al promedio nacional (6,7%). Aunque, entre la población pobre el desempleo abierto alcanza casi el 14% de la población económicamente activa y el 22,5% entre las que pertenecen y viven en extrema pobreza. Esta situación constituye una de las situaciones más elevadas en materia de desempleo abierto. Por su parte, las mujeres de esta región tienen casi el doble de la tasa de desempleo abierto (10,7%), en relación con los hombres (4,8%). La evolución de la situación del empleo en la Región Huetar Atlántica se puede resumir mediante la tasa de “subutilización total” que alcanzó el 16,7% en el 2005. Este dato se refiere a empleos de mala calidad, en los que no se cuenta con seguridad social mínima, no se respetan los salarios mínimos; tampoco la extensión de las jornadas laborales.

Si bien la región Caribe no es la más pobre del país, en su interior puede identificarse un desarrollo desigual en materia de indicadores sociales y entre sus cantones. El cantón de Talamanca, por ejemplo, es el más pobre del país, con indicadores de desarrollo social bajo en materia de capacidades y oportunidades de la población que en ella habita, especialmente la población indígena. En materia de mortalidad infantil, este cantón muestra las tasas más elevadas de todo el país.

En cuanto a otras condiciones de vida de la población, la Región Huetar Atlántico, según el Censo del 2000, tiene alrededor de un 60% de las “Viviendas en mal estado y regular” y, además, muestra una tendencia creciente moderada hacia un mayor deterioro desde el año 2000. De esa forma, pasó desde un 54,9% de “Viviendas en mal estado y regular” en el año 2000, hasta un 59%

en el 2004. Nuevamente, se considera que este es resultado de la ausencia de una política de largo plazo en relación con este tipo de demanda habitacional (Fallas: 2006). En el 2005, la población sin servicio sanitario por alcantarilla, cloaca o tanque séptico es del 9,9%; casi el doble que el de la región Central del país (4.8%). En materia de salud, si bien la población mantiene niveles aceptables, en la última década la región ha experimentado un desmejoramiento asociado al retorno de enfermedades como el dengue y la malaria, en relación con la cual la región ocupa el primer lugar de incidencia.

En cuanto a la educación, la baja calificación de la mano de obra es un rasgo que constituye una limitación para el desarrollo regional. La escolaridad promedio de las personas de 15 años y más en la Región Huetar Atlántica está entre las más bajas de todas las regiones (6,3 años en el año 2005) y, por tanto, es bastante menor que el promedio de la Región Central (8,4 años). Se observa una leve evolución positiva entre los años 2000 y 2005, que hace que los más pobres pasen de una escolaridad promedio de 4,2 años a 4,9. No obstante, se considera que esa escolaridad es aún muy baja como para que impulse un proceso de mejores oportunidades para estas personas de más bajos ingresos.

En relación con la población de 12 a 17 años que asiste a algún centro educativo, se observa que, en el año 2004, la Región Huetar Atlántica tenía al 72,9% de la población en esa condición. Esta proporción es 10 puntos porcentuales menor a la que logró la Región Central, lo que sugiere la necesidad de un mayor esfuerzo en atraer y retener niños, niñas y adolescentes en los centros educativos.

La tasa neta de escolaridad en la educación primaria mostró una tendencia decreciente durante el periodo 2000-2004; en este último año alcanzó el 92,2%, el porcentaje más bajo durante el periodo 2000-2004, incluso menor al promedio nacional de ese año, que fue de 95,7%. En relación con la tasa de escolaridad de la educación secundaria en la Región Huetar Atlántica durante el periodo 2000-2004, se presenta un aumento modesto al alcanzar el 45,8% en el 2004. No obstante, este resultado es muy inferior al promedio nacional que en ese año fue del 54,4%.

En relación con el nivel de deserción en la educación secundaria, durante el año 2004 se observó que fue del 14,4% -el más alto del país-; cuando en la Región Central fue 10,3%. Esto constituye un problema que impide proporcionar a la población económicamente activa una mejor preparación, lo cual

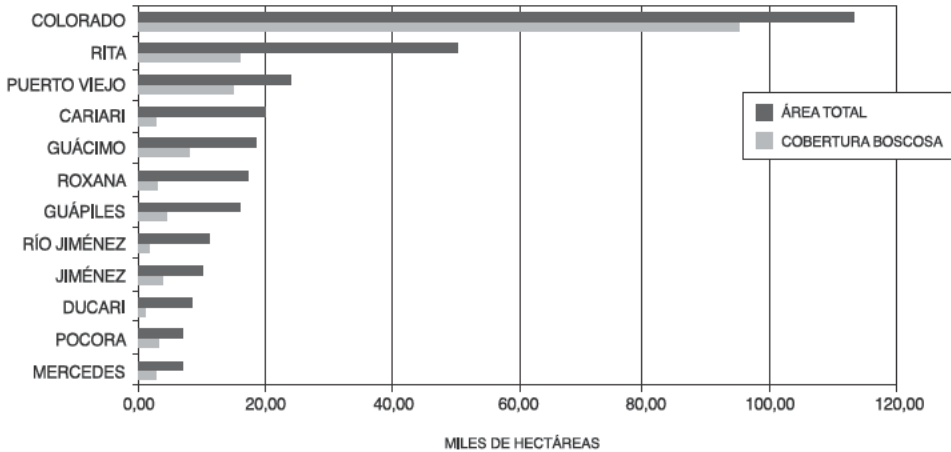
le permita mejorar sus ingresos. De hecho, la población de 18 años y más con secundaria completa, apenas es del 16,3%, prácticamente la mitad del porcentaje de la Región Central en este indicador.

4.5 Situación socioambiental en las comunidades ubicadas en las zonas de amortiguamiento de ACTo

El Área de Conservación Tortuguero cubre 7 zonas de protección denominadas Refugio de Vida Silvestre de Barra del Colorado; Refugio de Vida Silvestre Archie Carr; Parque Nacional Tortuguero, la zona protectora de Tortuguero, la zona protectora de Acuíferos Guácimo-Pococí, el humedal Nacional Cariari y el Refugio de Vida Silvestre Corredor Fronterizo. Aledañas, y dentro de estas zonas protegidas, es posible identificar tierras de propiedad privada en las cuales se han desarrollado comunidades rurales, la mayoría dependiente de la agricultura, la ganadería y actividades rurales no agrícolas, así como centros urbanos que forman parte de lo que se denomina zonas de amortiguamiento de ACTo. De los datos sobre uso del suelo del Plan regulador de Guácimo y Pococí, destacan como rasgos principales de esta zona, los siguientes:

- Una importante presencia de tierras dedicadas al pasto para ganado.
- La presencia del cultivo del banano, especialmente en Roxana, Cariari y La Rita.
- Una significativa área boscosa en el distrito de Colorado, donde se ubica el Parque Nacional Tortuguero. En los distritos de Cariari y Roxana la cobertura boscosa es dispersa y esta en fincas ganaderas o pequeñas franjas de bosque en la rivera de los ríos.
- Tierras destinadas a los cultivos como piña, pejíbaye, palmito y tubérculos, además de plantas ornamentales.
- Uso urbano del suelo concentrado en Guácimo, Cariari, Guápiles y La Rita.

Gráfico 15:
Cobertura boscosa natural por distritos en ACTo



Fuente: Ling, 2002

Prácticamente en todos los casos la presencia de pastos o pastos y árboles dispersos, en tierras con potencial de uso agrícola, es lo que genera la extendida condición de “subuso”. A excepción de Colorado y La Rita, todos los distritos presentan una condición de subuso mayor al 70%. Por el contrario, las tierras que presentan “sobreuso”, se localizan en los sectores cercanos a los límites de las áreas silvestres protegidas. La Rita tiene 28 kilómetros cuadrados en esa situación, Colorado 16 km² y Guápiles 14km². El “sobreuso” está generando una alteración y pérdida significativa del recurso suelo, debido a que las tierras con aptitud forestal están siendo dedicadas a cultivos y pastos, lo cual plantea la necesidad de una intervención para asignar actividades de aprovechamiento menos intensivas y de mayor protección en esas zonas (Informe de Avance del Plan Regulador Pococí, Probus, 2006).

En el caso de Pococí y Guácimo, las comunidades y centros urbanos enfrentan problemas sociales y ambientales con un fuerte impacto en el ambiente y la calidad de vida de sus habitantes. Un diagnóstico elaborado por el Programa de Gestión Comunitaria del Área de Conservación de Tortuguero, en las comunidades rurales de Palacios, El Ceibo, La Fortuna y el Sector Sur del distrito de Colorado (Aurora, Línea Vieja, Colorado y San Gerardo), identificó un conjunto de problemas en ellas, asociados con contaminación de aguas y ríos, cacería y tala ilegal, dificultades para el acceso a agua de calidad potable, de-

forestación, incluyendo la orilla de los ríos, mal uso de agroquímicos, manejo inadecuado de desechos sólidos y excretas, y prácticas agrícolas incompatibles con la conservación (ACTo, PGC, 2005).

En materia de desarrollo urbano, las propuestas de planes reguladores formuladas en los cantones de Guácimo y Pococí –los cuales incorporan también regulaciones en las áreas rurales cantonales- identifican una situación caracterizada por un desarrollo urbano desordenado, en centros urbanos que han duplicado sus poblaciones en los últimos 20 años y que se han convertido en áreas de atracción poblacional, desde hace algunos años; además de problemas con la mala disposición de los desechos sólidos y la inexistencia de alcantarillado sanitarios, lo que provoca problemas de contaminación de aguas negras y servidas sobre las fuentes de agua locales (PRG, 2005; PRP, 2006).

4.6 ACTo: una estructura rural bipolar

En el territorio comprendido por el Área de Conservación Tortuguero, se ha formado una estructura rural bipolar, constituida por dos sectores claramente diferenciados y con múltiples interrelaciones. Por un lado, se encuentra un conjunto de empresas, muchas de ellas de capital transnacional, dedicadas a actividades agrícolas, agroexportadoras, agroindustriales y comercializadoras, con un creciente dinamismo, favorecido por la orientación de las políticas de apertura y estímulo a las exportaciones y a la atracción de inversiones externas. Por otro lado, una amalgama de núcleos de familias rurales dedicadas a diversas actividades agrícolas y rurales no agrícolas, de las cuales obtienen los ingresos requeridos para la subsistencia de sus familias.

Ambas partes mantienen intensas relaciones, de diversa naturaleza, entre ellas. Miembros de estas familias rurales, las cuales presentan como una de sus características más notables una creciente pluriactividad, han establecido contratos con empresas agroindustriales y comerciales para vender su producción agrícola; asimismo, integrantes de estas familias, por lo general los jefes de familia y los jóvenes integrados muy temprano al mercado laboral, se emplean en diversas actividades en las empresas agrícolas productoras de piña, banano, palma aceitera y palmito; así como en las plantas empacadoras o en agroindustrias instaladas en este territorio.

La expansión de las actividades agrícolas, tradicionales y no tradicionales, así como el incremento de las actividades rurales no agrícolas, como el turismo, la agroindustria, los agronegocios y los servicios –actividades en las cuales también incursionan algunas familias y organizaciones rurales– lo mismo que el incipiente desarrollo de la agricultura orgánica y de transición, así como otras modalidades de agricultura conservacionista (producción en armonía con el ambiente), originan un medio rural más complejo, con relaciones y conflictos sociales que, aunque en su mayoría se encuentran latentes, integran un denso tejido social, el cual ha servido de sustento a las estrategias y modalidades de organización e intercambio seguidas por las familias rurales, con el fin de obtener los recursos necesarios para la subsistencia y para permanecer en sus fincas y comunidades rurales.

En el polo de los productores familiares, se presenta una significativa heterogeneidad: aunque predominan entre ellos numerosas familias que han reorientado sus actividades productivas, responden a las posibilidades que ofrecen las limitadas cantidades de tierra de la cual disponen y a sus desiguales condiciones, a las posibilidades de comercializar sus productos mediante contratos establecidos con empresas ubicadas en la zona, y los colocan, por medio de organizaciones rurales dedicadas a la comercialización o los envían al mercado local. Asimismo, algunos de ellos han incursionado en la agricultura conservacionista y en actividades rurales no agrícolas, entre las que sobresale la industrialización, en pequeña escala, de su producción y el turismo. Por lo general, los ingresos necesarios para la subsistencia familiar se completan con el trabajo asalariado en las plantaciones, emparadoras y otras empresas agrícolas y agroindustriales establecidas en el área y con la producción para el autoconsumo, con lo cual garantizan su seguridad alimentaria.

En el caso del Área de Conservación Tortuguero (ACTo), se expresan, con mucha claridad, las nuevas condiciones expuestas por Long, al analizar los procesos organizativos y la movilidad social surgidos en los ámbitos nacional, regional y local, en el marco de la creciente integración económica, política y cultural vivida por la sociedad contemporánea. Para Long, los procesos de globalización originan una nueva serie articulada de condiciones y respuestas sociopolíticas, en los niveles nacional, regional y local. Los cambios en las condiciones globales –económicas, políticas, culturales, o ambientales– se “relocalizan” en esos ámbitos. Tales procesos –según el autor–, conllevan el surgimiento de nuevas identidades, alianzas y luchas por el espacio y el poder en escenarios locales/globales específicos. (Long, 2001). No cabe duda de que

en las condiciones particulares surgidas en el Área de Conservación Tortuguero -en la cual la apertura hacia el exterior y la vinculación a los mercados internacionales aparece como uno de los rasgos más dinámicos de la economía local-, motivan, a su vez, una “relocalización” de los procesos productivos y organizativos, y retoman trascendencia los mercados locales, los intercambios y la generación de redes, la producción ambientalmente sostenible (agricultura conservacionista), la movilización por la obtención de recursos y la incorporación, desde las condiciones locales, en actividades destinadas a los mercados nacional e internacional.

5. Nuevas modalidades de organización rural y participación ciudadana en el Caribe de Costa Rica: el caso de ACTo

5.1 Organización y ciudadanía

Uno de los principales propósitos con la ejecución del Proyecto COBODES es el fortalecimiento de las organizaciones rurales presentes en el ACTo y busca relevar su capacidad para el fomento de sistemas productivos sostenibles, que contribuyan a la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales, especialmente del bosque (COBODES, 2005). El cumplimiento de este objetivo pasa por propiciar el empoderamiento de los actores sociales locales, el reforzamiento de la capacidad de gestión de las organizaciones y la capacitación permanente de sus integrantes. Al impulsar sus acciones en este campo, el proyecto enfrenta una de las condiciones singulares del ACTo: la existencia de un conjunto muy amplio y diverso de organizaciones, con grados diferenciados de desarrollo y vinculadas a actividades muy heterogéneas. El desarrollo de estas variadas modalidades de organización y acción colectiva representa una ruptura en relación con las formas de organización prevalecientes en este territorio hasta la década de los años 80. En este sentido, si bien la herencia de la organización y la movilización social del período comprendido entre los años 60 y 80 muestra gran presencia en el imaginario colectivo local y una expresión concreta en la capacidad organizativa y de gestión, así como en la actitud favorable hacia la participación y el intercambio con otras familias o comunidades, las modalidades organizativas surgidas a partir de los primeros años del nuevo siglo difieren, de manera notable, en aspectos sustanciales de su composición y funcionamiento, en relación con las anteriores formas de organización existentes en el pasado.

Para el desarrollo de este estudio se hizo un extenso recorrido por el ACTo; se visitaron las localidades en las cuales tienen su asiento las organizaciones rurales, se conocieron sus actividades y sus formas de funcionamiento y se compartió con los miembros de las familias integradas en las organizaciones (véase la guía de entrevistas incluida en el capítulo de anexos). Los intercambios individualizados con representantes de 19 organizaciones rurales y la participación en actividades (talleres o encuentros), en los cuales relataron sus experiencias productivas y organizativas y efectuaron análisis y discusiones conjuntas sobre temas cotidianos de su quehacer, permiten sistematizar algunas de sus características novedosas e intentar una clasificación de acuerdo con sus características más notables.

En este esfuerzo analítico, resulta primordial mencionar la necesidad de percibir el valor de las nuevas formas organizativas desde una perspectiva más amplia, colocada más allá del funcionamiento particular de cada una de ellas y de sus acciones orientadas a la movilización de recursos en respuesta a sus intereses inmediatos. Ello, por cuanto uno de los aspectos sustanciales de la organización y la participación en los espacios locales, se relaciona estrechamente con el desarrollo de la ciudadanía, condición frecuentemente limitada por las diversas formas de exclusión social sufridas por la población rural. La organización, la participación, el empoderamiento de los grupos y la acción colectiva contribuyen, de manera decisiva, a la creación de ciudadanía integral, la cual integra las dimensiones política, civil y social. De acuerdo con el PNUD (2004), las tres dimensiones de la ciudadanía integral, o las tres formas de ciudadanía, son las siguientes:

- 1) **La ciudadanía política.** Esta incluye el derecho a participar en el ejercicio del poder político o como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas del gobierno local.
- 2) **La ciudadanía civil.** Esta se compone de los derechos de la libertad individual: la libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derechos a la justicia. Este último es de índole distinta a los restantes, porque se trata del derecho a defender y hacer valer el conjunto de los derechos de una persona en igualdad con los demás, mediante los debidos procedimientos legales. Este panorama nos enseña que las

instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia.

- 3) **La ciudadanía social.** Abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico, al de compartir plenamente la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado conforme los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales (PNUD, 2004).

La organización y la acción colectiva en el ámbito local y regional van más allá de la obtención de los ingresos requeridos para la subsistencia de las familias, aunque este es un derecho creador de ciudadanía. La participación y la movilización son medios efectivos para alcanzar el disfrute de los derechos generadores de ciudadanía civil y ciudadanía social. Asimismo, la incorporación de los temas relacionados con la cohesión y la equidad social, como elementos presentes en el accionar organizativo y en la vida comunal, permite que el acceso a esos derechos se alcance, sin excluir de ellos a ningún grupo o sector tradicionalmente situado en posición de desventaja.

5.2 Las nuevas formas de organización rural en el Área de Conservación Tortuguero (ACTo)

Tomando en cuenta estos aspectos sustanciales en el funcionamiento de las formas de organización rural, surgidas al finalizar la década de los años 90 y principios de la década del 2000, las siguientes aparecen como algunas de las características primordiales de estas organizaciones:

1. Su constitución se cimienta, en gran medida, en las experiencias de organización y acción colectiva en diversos momentos históricos, en la Región Caribe del país; pero las redimensiona, dándoles nuevos contenidos a sus propósitos y formas de funcionamiento.
2. Apesar de mantener relaciones permanentes con los gobiernos locales, las dependencias públicas destacadas en la localidad y con diversos grupos empresariales de la región, mantienen un alto grado de autonomía en sus procesos de toma de decisiones. La disminución relativa de las relaciones de clientela prevalecientes en el pasado reciente, resultado del deterioro del sistema institucional, el debilitamiento de

las organizaciones tradicionales y su búsqueda de una mayor independencia organizativa, es una expresión del grado de autonomía alcanzado por las organizaciones locales.

3. Las vinculaciones con las acciones políticas y los movimientos de carácter más contestatario y reivindicativo que prevalecieron en el pasado, han cedido el lugar a la creación de redes de familias y organizaciones con preocupaciones orientadas hacia la búsqueda de la sustentabilidad, la inocuidad, los derechos ciudadanos, la movilización de recursos, la participación en la vida comunal y la generación de los ingresos requeridos para el sostén de sus familias, en el marco de una combinación de oportunidades y condiciones adversas originadas en el entorno en el cual se produce su desenvolvimiento. En otras palabras, sus formas de vida política se han modificado, pero siguen siendo vitales en el funcionamiento de las organizaciones.
4. El emprendimiento, la innovación y la generación de propuestas pasan a ser elementos destacados en estas modalidades organizativas surgidas en el Caribe de Costa Rica. La evidente disposición al aprendizaje y a la introducción de tecnologías y conocimientos que les permitan a las familias agrupadas en ellas producir en armonía con el ambiente, ahorrar recursos y reducir la contaminación -como ocurre con la extendida adopción de biodigestores en varias de sus fincas o con la adopción del concepto de fincas integradas-, constituyen una manifestación clara de esta reorientación en el funcionamiento de las organizaciones rurales locales.
5. La promoción de la diversificación de la producción agrícola y su incorporación en actividades rurales no agrícolas, como la industrialización, la comercialización y el turismo, marcan diferencias significativas en relación con las organizaciones centradas en la producción agrícola prevalecientes en el pasado reciente.
6. Un rasgo notable de las organizaciones establecidas en el ACTo es su extendida heterogeneidad. Esta comprende la existencia de organizaciones dedicadas a actividades muy diversas desde una asociación dedicada a la exportación de la producción de las familias participantes en ella, directamente en el mercado internacional, hasta una asociación dedicada a impulsar reivindicaciones ecológicas en

su comunidad. Integran en su funcionamiento a personas cuyas ocupaciones son esencialmente no agrícolas; pasan por redes locales de agricultores orgánicos, asociaciones y cooperativas de mujeres cuyas actividades agrícolas e industriales generan ingresos complementarios a los obtenidos con el trabajo asalariado en empresas locales o la producción en las explotaciones familiares.

7. Una característica de estas organizaciones es la combinación de actividades orientadas a impulsar el bienestar de los miembros de las familias y las comunidades, con la búsqueda de nuevas formas de integración en el mercado local, regional, nacional o internacional, dependiendo de las condiciones particulares de cada una de ellas. Pero esta incorporación en el mercado se produce a partir de la iniciativa de las organizaciones, sin que estén presentes las mediaciones que en el pasado establecía el sistema estatal, sin que existan marcos regulatorios que normen estas relaciones, lo que genera mayor vulnerabilidad y riesgos más elevados, los cuales la mayoría de ellas están dispuestas a enfrentar.
8. La heterogeneidad de las organizaciones rurales ubicadas en el ACTo se presenta, asimismo, en cuanto al grado de consolidación alcanzado, la capacidad de gestión inherente en ellas y las posibilidades de sostenibilidad de las actividades productivas o de servicios a las cuales se dedican. Existen desde asociaciones con un nivel organizativo incipiente, dedicadas a actividades productivas que requieren de constantes, aunque pequeñas, inyecciones de recursos para lograr introducirse en el mercado, hasta organizaciones con una sólida organización, una alta capacidad de gestión y con muchas posibilidades de darles continuidad a sus actividades.
9. Un rasgo común en las organizaciones ubicadas en el ACTo es su conciencia ambiental y las prácticas de uso sostenible y de protección de los recursos naturales en todo el territorio. La existencia del Área de Conservación y las iniciativas impulsadas en este sentido por COBODES crean condiciones favorables a la presencia permanente de iniciativas que se dirigen a impulsar la sostenibilidad ambiental en el ACTo.
10. En cuanto a la participación en la gestión de las organizaciones, sur-

gen situaciones muy diversas. Aunque el tema de la participación de los integrantes de la organización en su funcionamiento, principalmente en los procesos de toma de decisiones, es una preocupación generalizada por la mayor parte de ellas, los mecanismos para lograr formas de gestión participativa no están claramente establecidos y la participación es fuertemente condicionada por los estilos de liderazgo predominantes en cada caso particular. Esta situación atenta contra la cohesión de estos grupos.

11. Un rasgo notable en el funcionamiento de estas organizaciones es el cada vez más acentuado liderazgo asumido por las mujeres en su desarrollo, ya sea ocupando las posiciones formales de dirección de estas o incidiendo cotidianamente en los procesos de toma de decisiones. El fortalecimiento de la equidad en la vida de estas organizaciones constituye un elemento fundamental para alcanzar su cohesión y cumplir con sus propósitos más integrales.
12. El impacto de estas organizaciones rurales en el desarrollo de su entorno inmediato, en la apertura de espacios de participación, en el manejo de los recursos locales y en la generación de demandas al sistema institucional, así como en la movilización comunal por la búsqueda de acceso a servicios y recursos esenciales, como la tierra, la educación, la capacitación, la salud, la higiene y la infraestructura, constituyen –junto con otras de sus funciones destacadas aquí - un elemento motivador y generador de derechos ciudadanos.
13. Si bien se han propiciado espacios de comunicación e intercambio y la creación de redes organizativas formales e informales, sobre todo en el marco del Proyecto COBODES, predomina aún un grado significativo de desarticulación entre las organizaciones participantes en las comunidades particulares que integran el territorio.

5.3. Nueve tipos de organización rural en el ACTo

Tratando de agrupar las diversas experiencias y aspectos particulares en el funcionamiento de las organizaciones estudiadas, es posible distinguir nueve tipos básicos de organización rural, obtenidos a partir de la consideración de su grado de consolidación productiva y organizativa, sus objetivos, su composición social y el tipo de actividad a que se dedican. La clasificación de las or-

ganizaciones en tipos cumple con la finalidad de ordenar, con fines analíticos, la heterogénea realidad organizativa presente en este territorio. Por lo tanto, esta no constituye una especie de fotografía de esa compleja realidad, sino un esfuerzo de sistematización de las prácticas de organización y acción colectiva impulsadas por estas familias rurales. Esto hace que los límites entre los tipos sean, en algunos casos, muy borrosos y que, en su desarrollo y sus prácticas organizativas, algunos de los grupos puedan ubicarse, simultáneamente, en más de uno de los tipos contruidos para explicar esta rica y diversa realidad organizativa.

1. Incipientes organizaciones dedicadas a la producción agrícola y a actividades rurales no agrícolas (industria, turismo, servicios)

Se identifica un conjunto de organizaciones en el ACTo cuyo grado de desarrollo es aún incipiente. La amplitud de sus actividades agrícolas o rurales no agrícolas (pequeñas industrias), es limitada y la gestión del grupo se encuentra en proceso de definición. Aunque la generación de ingresos para las familias participantes en ellas presenta un carácter complementario, en relación con los obtenidos mediante el trabajo asalariado a cargo de otros miembros de las familias o por medio de las actividades productivas en sus fincas, la mayoría de los grupos muestran un alto grado de cohesión. Tal situación, desde luego, no deja de lado el surgimiento de conflictos, sobre todo relacionados con la definición de los procedimientos para la toma de decisiones y la participación en la gestión grupal. La mayor parte de estas organizaciones están integradas por mujeres o cuentan con un liderazgo femenino. Estas asociaciones han incorporado como un eje de su funcionamiento el tema ambiental y el desarrollo sostenible.

La integración de los grupos y el orgullo por contar con su propia organización hace de ellos un espacio significativo de generación de capacidades y de formación organizativa y participativa con un aporte relevante al desarrollo humano de las familias. En la medida en que estos grupos incorporen recursos estratégicos para su desarrollo y logren resolver temas pendientes como el de la introducción de sus productos al mercado, la adopción de una forma de gestión definida de acuerdo con sus características particulares y la sostenibilidad de sus actividades, encontrarán las vías para su consolidación. Mantienen relaciones, esporádicas, con el gobierno local y con otras instituciones nacionales que operan en la región.

Entre las organizaciones que viven estos procesos organizativos se cuentan Coopepalmitas, la Asociación de Productores de Leche de Cuatro Esquinas (APROLECE) de Cariari, Asociación de mujeres productoras del Indio, Asociación de mujeres para el desarrollo del ecoturismo y la artesanía de La Fortuna de Roxana y la Asociación femenina para el desarrollo agroindustrial y social del Ceibo, Pococí.

2. Organizaciones dedicadas a actividades agropecuarias sostenibles con un mayor grado de consolidación

En este territorio, un conjunto de organizaciones se dedica a promover la producción agropecuaria sostenible. Estas organizaciones congregan a grupos de productores familiares, dedicados a la agricultura y la ganadería, con quienes impulsan diversas prácticas de agricultura conservacionista y el desarrollo de fincas integradas. En este sentido, estas asociaciones no se hallan vinculadas, de manera directa, a la producción o la comercialización de los productos. Estas actividades son desarrolladas, de manera individual, por los productores familiares pertenecientes a ellas. Pero, impulsan negociaciones con agentes públicos y privados presentes en la localidad y movilizan recursos estratégicos para impulsar los procesos productivos de sus asociados. El desarrollo de una acentuada conciencia ambiental entre estas familias y la clara convicción sobre la importancia de la producción cada vez más inocua y en armonía con el ambiente, así como su incursión en la agricultura orgánica, los cohesiona como grupo y les ofrece un sentido a las acciones colectivas ejecutadas por sus asociaciones.

En estos casos, las relaciones con las instituciones y con otros actores sociales son más intensas y tienen bien definidas las formas de participación de los asociados en los procesos de toma de decisiones. Entre estas organizaciones se encuentra la Asociación de Productores Ganaderos Ruta Puerto Lindo (AS-DEPRO), la Asociación Comunitaria Agrícola del Porvenir y Ticabán (ASOA-GROPORTICA) y la Organización de productores de Las Colinas, “Esperanza Verde”.

3. Organizaciones de carácter gremial

Para darles continuidad a las formas de organización predominantes en el pasado reciente en la región Caribe, se mantienen algunas organizaciones con un carácter más gremial y reivindicativo. Se distinguen por su denominación como asociaciones de productores, por su integración con agricultores y ganaderos y por mantener una organización centrada en la consecución de metas específicas -comunales o en respuesta a las demandas productivas de sus asociados-, sin una vinculación directa con la producción, la industrialización o la comercialización de los productos. Sus asociados son, por lo general, productores familiares asentados en la tierra con los procesos de ocupación precaria o con los programas de redistribución de tierras impulsados por el Estado en esta región.

La mayor parte de sus miembros tuvieron una participación directa en los procesos organizativos y las acciones colectivas entre los años 60 y 80. Por lo general, mantienen una relación permanente con las instituciones públicas que operan en la localidad. Algunas de estas asociaciones incorporan, como un eje de su funcionamiento, el tema ambiental y el desarrollo sostenible e impulsan entre sus asociados la adopción de prácticas productivas conservacionistas. Entre estas asociaciones se puede distinguir a la Asociación de productores de Zota 1; y la Asociación de producción y conservación de los recursos naturales de El Ceibo.

4. Redes locales de productores familiares

Otra forma de organización presente en el ACTo es la de redes integradas por familias rurales que se dedican al impulso de la producción orgánica y a prácticas de agricultura conservacionista. En estas redes participan productores familiares y los recursos movilizados por estos procuran fortalecer sus experiencias con el desarrollo de prácticas productivas sostenibles e impulsar, en conjunto con otras redes establecidas en otras regiones del país, reivindicaciones favorables al desarrollo de la agricultura orgánica y conservacionista.

Un ejemplo de ello fue la movilización y la presión en busca de la aprobación, por parte de la Asamblea Legislativa, de una ley para favorecer el desarrollo de la agricultura orgánica. Los integrantes de las redes de agricultores del ACTo participaron en esos procesos reivindicativos. Las vinculaciones de diversa naturaleza con las instituciones públicas y con agentes privados son muy fre-

cuentas en el funcionamiento de estas redes. En este caso, estas formas organizativas tienen bien definidos los mecanismos, formales e informales, mediante los cuales sus asociados participan en los procesos de toma de decisiones.

La diferenciación entre estas redes y las asociaciones locales dedicadas a actividades agropecuarias sostenibles se refiere a sus vinculaciones con redes con un funcionamiento a escala nacional e internacional y a la incorporación de sus integrantes en acciones reivindicativas que van más allá del ámbito territorial. Entre las redes presentes en ACTo se encuentra el Movimiento de Agricultura Orgánica Costarricense (MAOCO).

5. Organizaciones de productores familiares dedicadas a la exportación de productos agrícolas

Una de las experiencias más exitosas de incorporación a las actividades de comercialización en el mercado internacional la desarrolla una federación de organizaciones rurales fundada en 1997: la Federación de Organizaciones de la Región Caribe de Costa Rica (FOPRORCA). Según su principal dirigente, Orlando Rojas Redondo, se agrupan en ella 27 organizaciones de la región Caribe y 2500 productores familiares. Al definir las características de la organización señala que esta “Se forma como un grupo para el desarrollo, no como un grupo de presión”.

Estando las asociaciones y los productores familiares muy involucradas en las movilizaciones sociales y desplegadas a lo largo de la región en las décadas de los 70 y 80, reorientan sus acciones y crean una forma organizativa mediante la cual esperan concretar sus aspiraciones de permanecer como agricultores familiares. Se integran en la comercialización internacional de sus productos, empleando para ello los recursos estratégicos que pueden movilizar sus organizaciones y familias. Particularmente, su líder fue obrero en las plantaciones bananeras del Caribe y un activo sindicalista; más adelante participó en un proceso de ocupación precaria de tierras y accedió, por esa vía, a una parcela; posteriormente, participó en las organizaciones y movilizaciones reivindicativas impulsadas por los campesinos del Caribe y, finalmente, establece, en conjunto con las organizaciones rurales y grupos de productores familiares de la región, una organización de segundo grado dedicada a promover la incorporación de los productores, por sus propios medios, en la comercialización externa de sus productos.

Asimismo, impulsan procesos de innovación tecnológica en sus actividades, pues, como lo señala su dirigente, “La innovación tecnológica es necesaria porque el paquete convencional no es sostenible por sus efectos en la salud y los elevados costos. Nuestra propuesta de innovación tecnológica integra tres dimensiones claves: lo social, lo ambiental y lo económico. Se trata de hacer la producción más sostenible en el tiempo, con productos diferenciados. El objetivo es tener un producto sano, orgánico, certificado y con precios diferenciados en nuevos mercados y rentables con valor agregado” (Rojas: 2006).

Las relaciones con las instituciones locales y nacionales, así como con empresas locales e internacionales, son constantes y muy intensas. La presencia de la organización en el ACTo es muy significativa. Desde luego que aparecen siempre en estos casos situaciones de tensión relacionadas con la calidad exigida y el precio pagado a los productores familiares por las raíces y tubérculos que comercializan por medio de FROPORCA.

Entre los principales proyectos impulsados por la organización se encuentran la instalación de un laboratorio de control biológico, la producción de biofermentos, la producción limpia sostenible, el desarrollo de un paquete tecnológico sustitutivo y la industrialización local de la producción de sus asociados. El desarrollo alcanzado por la federación es producto de una capacidad de gestión empresarial y de una vinculación permanente con las organizaciones y los productores familiares vinculados, de distintas maneras, a la organización.

6. Organizaciones de promoción y servicios

Otra modalidad organizativa surgida en el ACTo es aquella que se dedica a impulsar procesos de desarrollo sostenible o a apoyar a los productores del área; en unos casos para impulsar sus iniciativas de producción sostenible o, en otros, a sus prácticas agrícolas tradicionales. Un aspecto claro en el surgimiento de estas organizaciones, cuyas orientaciones son muy diferenciadas entre sí, es el cumplimiento de una serie de funciones que llenan el vacío institucional generado con el deterioro del sistema institucional público local. Buena parte de las tareas de promoción de la organización y la participación comunal, los servicios de capacitación y de investigación, la canalización de demandas y la movilización de recursos para el impulso de iniciativas de desarrollo productivo, agrícola y rural no agrícola, fueron tradicionalmente ofrecidas por las dependencias públicas que operan en el ACTo. La acumulación de demandas y necesidades no atendidas por el Estado, unido a la búsqueda de opciones de

desarrollo de las familias, comunidades y organizaciones rurales locales, crean las condiciones apropiadas para que surjan y se fortalezcan algunas de estas organizaciones. Entre las asociaciones más destacadas del ACTo, por su activa presencia y su capacidad de incidencia, así como por su propuesta ambiental, se encuentra la Asociación de Industriales, Reforestadores y Dueños del Bosque del Atlántico (ASIREA).

Esta organización, creada hace 16 años, se integró en un principio para cumplir con los requisitos establecidos por la legislación a los productores forestales. Sin embargo, evolucionó hasta generar un espacio local para el desarrollo sostenible, impulsando acciones de manejo sostenible de los recursos forestales, investigación y promoción de sistemas agroforestales. La organización cuenta con 90 asociados, pero sus iniciativas se extienden por todo ACTo, hasta convertirse en un punto de referencia para las organizaciones y los consumidores locales.

El apoyo a los proyectos de industrialización impulsados por las asociaciones locales y a diversas iniciativas de desarrollo sostenible, la colocan en una posición muy destacada en los procesos de desarrollo local. La vinculación de ASIREA con empresas y dependencias públicas locales y la participación en los procesos comunales es permanente y muy intensa. LaFundación Caribeña para el Desarrollo Sostenible (FUCADES), organización promovida por funcionarios de instituciones públicas y privadas y organizaciones locales, está dando sus primeros pasos, con la finalidad de impulsar y darles continuidad a diversos proyectos de producción conservacionista y desarrollo sostenible en ACTo.

Las instituciones públicas y las organizaciones encuentran en la fundación una manera de articular sus acciones y de canalizar, de manera más efectiva, recursos estratégicos para el impulso del desarrollo local. En su fundación está presente el hecho de la finalización del Proyecto COBODES y la conveniencia de darles continuidad a sus acciones más relevantes, entre las que sobresale el desarrollo de las fincas integradas.

Finalmente, se ubica dentro de esta categoría el Centro Agrícola Cantonal de Guácimo (CACG). Este centro tiene una mayor vinculación con el desarrollo empresarial agrícola y agroindustrial local; combina algunas tareas de investigación, innovación y promoción de prácticas sostenibles de producción, con la venta de insumos a los productores locales, principal actividad llevada a cabo

por el CACG. En este sentido, la naturaleza de sus acciones se aparta de la orientación de las iniciativas impulsadas por ASIREA y FUCADES, con una orientación ambiental más definida y con un trabajo en el cual se combina la atención a grupos empresariales y a productores familiares y organizaciones rurales presentes en este territorio.

Otra iniciativa en Acto es el denominado Consejo Regional Ambiental del Área de Conservación Tortuguero (CORACTo), una instancia creada por la Ley de Biodiversidad en su artículo 29 para todas las áreas de conservación del país. El CORACTo está compuesto por representantes de organizaciones no gubernamentales y comunales, municipalidades e instituciones académicas y públicas presentes en el área. Entre sus funciones principales se perfilan el velar por la aplicación de las políticas del área de conservación, fomentar la participación de los sectores del área en el análisis de los problemas regionales relacionados con los recursos naturales, proponer al director del área y supervisar su labor, proponer asuntos específicos sobre el manejo del área, aprobar las políticas, estrategias, planes y presupuestos sugeridos por el director y el comité técnico científico del área. En el ACTo la creación de este Consejo es muy reciente y se encuentra en proceso de consolidación.

7. Organizaciones de desarrollo comunitario

En el ACTo prevalece un conjunto de organizaciones vinculadas con el desarrollo de la comunidad. Participan en ellas integrantes de las comunidades rurales, dedicados a diversas actividades, con el objeto de impulsar procesos de mejoramiento de las condiciones de infraestructura, salud, saneamiento, educación y otros servicios requeridos para impulsar el desarrollo de sus comunidades. Esta es una forma de organización de carácter más tradicional, cuya persistencia se relaciona con las múltiples necesidades que enfrentan las comunidades rurales, las posibilidades que brindan estas asociaciones para mantener vínculos con las instituciones y como un medio para la canalización de recursos a fin de impulsar iniciativas de desarrollo comunitario. Una modalidad de organización comunitaria se manifiesta en los asentamientos campesinos instalados por el IDA, en los cuales se cuenta con organizaciones de las familias establecidas en ellas, para “administrar” su desarrollo.

Estas se han convertido en una forma de participación permanente para las familias rurales del ACTo y varios de los hombres y mujeres participantes en las asociaciones surgidas en la década de los noventa en la localidad, participan

también en estas organizaciones comunales. Las formas de organización de estas asociaciones son más simples, por lo general formadas por una junta directiva y algunas comisiones específicas, integradas por decisión de las asambleas de asociados. Estas asociaciones constituyen un vehículo fundamental de comunicación entre las familias rurales y el Estado.

8. Organizaciones ambientalistas comunales

Como producto del crecimiento de la conciencia ambiental en el territorio del ACTo, han surgido organizaciones comunales, integradas por muy diversos actores locales, que se dedican a impulsar acciones de protección de los recursos naturales y de preservación de la belleza escénica en sus comunidades. Las posibilidades de impulsar acciones de turismo ecológico en sus localidades ofrecen una motivación adicional a estas organizaciones cuyas actividades les llevan a emprender iniciativas orientadas a velar por el cumplimiento de las regulaciones en materia ambiental, a denunciar aquellas situaciones que atentan contra la protección de recursos naturales esenciales como el agua y el bosque, y a impulsar diversas actividades de educación ambiental en sus comunidades.

Una de estas organizaciones es la Asociación para la conservación de los recursos naturales de Suerre (ACORENAS). Asentada en un área de montaña, muy cerca de áreas de bosque y de mantos acuíferos y con una gran riqueza de su fauna y de su flora, esta organización ha impulsado varias acciones para la protección de la biodiversidad local. Sus integrantes, dedicados en su vida cotidiana a muy diversas actividades, urbanas y rurales, convergen en su asociación para llevar a cabo actividades de denuncia contra las acciones que provocan el deterioro de los recursos naturales locales, y de protección de estos, mediante la vigilancia permanente y la educación de los miembros de la comunidad. Esta asociación mantiene vínculos muy estrechos con las comunidades, con las empresas y el gobierno local y con las dependencias públicas que operan en ACTo.

Otro tipo de organización surgida en el ACTo son los llamados Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales (COVIRENAS), comités locales para la protección ambiental, que surgen desde la sociedad civil para apoyar las labores de conservación y protección del ACTo. En esta línea destaca COVIRENA de Cariari, el cual reúne a grupos de jóvenes que desarrollan actividades de educación ambiental en las escuelas y colegios de ese cantón.

9. Organizaciones de financiamiento alternativo

Las dificultades para el acceso al financiamiento a las actividades agrícolas y rurales no agrícolas en el país, entre los que sobresalen su escasez y los requisitos establecidos por las entidades bancarias, han llevado a los pobladores de las áreas rurales, con mayores limitaciones, a crear organizaciones alternativas de financiamiento. Una de ellas es la Asociación Progresista de Mujeres de la Argentina (ASPPROA), creada por miembros de la comunidad en 1993. En los últimos cinco años se especializó en la función vinculada con el financiamiento local, y se ha convertido en una especie de banco comunal. ASPPROA brinda servicios de crédito para el desarrollo de las actividades productivas y para la satisfacción de necesidades de financiamiento a los miembros de la comunidad.

El número de participantes en los servicios de crédito comunal es, en 2005, de 27 mujeres y 68 hombres. Cuenta con 167 ahorrantes, de los cuales 55 son mujeres y 112 hombres, 139 adultos y 29 menores de edad. La cartera total de crédito asciende a 75 millones de colones (aproximadamente US\$150.000). Esta experiencia de financiamiento alternativo se sustenta en la confianza entre los miembros de la comunidad, llena una gran necesidad de las familias rurales y contribuye a fortalecer el capital social en la comunidad. La capacidad de gestión en la asociación se ha venido incrementando; las experiencias positivas y negativas vividas desde su fundación, hace 13 años, les ha permitido fortalecer su capacidad organizativa y sus procesos de toma de decisiones. La organización mantiene una estrecha relación con instituciones y empresas que operan en la localidad.

6. Impactos del Proyecto COBODES en la dinámica organizativa y ambiental de las organizaciones rurales ubicadas en Acto

Tal como se señala en la introducción de este documento, el estudio tiene como objetivos principales recuperar y sistematizar la percepción (positiva o negativa) de las organizaciones rurales participantes en el proyecto COBODES, sobre el impacto de este proyecto en su desarrollo. Asimismo, se trata de establecer los principales cambios que, en criterio de los miembros de los grupos, se han dado en el funcionamiento reciente de las organizaciones, los cuales pueden ser atribuidos a su participación en COBODES.

En esta parte del documento se sistematizan los principales hallazgos al respecto, los cuales se ordenan a partir de siete dimensiones específicas: a) Cambios en la dinámica organizativa; b) Cambios en los sistemas de producción y la generación de ingresos; c) Cambios en el acceso a recursos estratégicos para la gestión y la producción; d) Cambios en el manejo de los enfoques de sostenibilidad ambiental; e) Cambios en sus relaciones con el Estado y con otros actores sociales y económicos; f) Cambios en la participación de las mujeres; g) Cambios en la dinámica productiva y organizativa de la región (véase Tabla 21).

Las percepciones y valoraciones de los entrevistados varían según el grado de desarrollo alcanzado por las organizaciones, las actividades que realizan, los objetivos y proyectos que marcan su quehacer, su composición social, los años de vinculación al Proyecto COBODES, los servicios y apoyos recibidos, y las formas de relación establecidas. Se suman a las entrevistas a los dirigentes de las organizaciones rurales, la consulta a funcionarios de las instituciones estatales, pertenecientes a los sectores agropecuario y ambiental presentes en el territorio, a saber: el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), representado por el Área de Conservación Tortuguero.

A) Cambios en la dinámica organizativa

Los cambios o efectos en la dinámica organizativa de los grupos, a partir de su relación con el Proyecto COBODES, son reconocidos por los dirigentes de las organizaciones en varios aspectos. Si bien hay impactos comunes a todas las agrupaciones, varían en intensidad debido a que el grado organizativo y de consolidación alcanzado por estas, tal y como se señaló en el apartado 4 de este informe, es muy desigual. Los aspectos comunes señalados se relacionan con temas como:

- El avance hacia una gestión de trabajo más propositiva por parte de los grupos para resolver sus necesidades mediante el acceso al conocimiento y la información y sin depender del Estado u otros actores locales o nacionales.
- El desarrollo de nuevas habilidades administrativas y gerenciales en los miembros de los grupos por medio de la capacitación en variedad de disciplinas (contabilidad, administración, computación, inglés, gestión y liderazgo empresarial).
- Derivado de lo anterior, se destaca el desarrollo de nuevas prácticas en favor de la eficiencia y formalización de la gestión de los grupos que se aprovecha en aspectos desde el uso de computadoras para el manejo de la información, hasta el establecimiento de convenios o la elaboración de informes de trabajo y financieros.
- La generación de nuevas aptitudes y prácticas de los integrantes de los grupos para la introducción de innovaciones, el uso de información para la toma de decisiones y la creación de espacios para la rendición de cuentas frente a los demás miembros de los grupos.
- La consideración de valorar la planificación de las acciones y organizarlas en función de la disponibilidad de recursos y metas para el corto, el mediano y el largo plazo. Esto les ha ayudado enfrentar de mejor manera el reto de producir y comercializar.
- El desarrollo de experiencias piloto orientadas a la creación de centros de información, uso de informática, laboratorios de experimentación (mejoramiento de semillas, reproducción de tejidos y plantas silvestres, procesamiento de plantas medicinales) con el fin de brindar a los productores y las productoras herramientas modernas para enfrentar la competitividad actual y futura, sin perder de vista la producción amigable con el ambiente.
- La apertura de nuevos espacios para la participación de otros miembros de la familia en la organización; nuevas formas de distribución del trabajo y de los beneficios obtenidos por la organización entre sus integrantes.

- Acercamiento a nuevos espacios de encuentros y foros con otros grupos de la región interesados en promover proyectos e iniciativas bajo el enfoque de sostenibilidad ambiental y producción conservacionista. Este es un aspecto básico porque abre posibilidades a los grupos de fortalecer alianzas estratégicas a favor de sus objetivos particulares y de la región en general. Asimismo, se trata de una dinámica que se había perdido en un contexto regional caracterizado por la dispersión organizativa y el aislamiento de los grupos.

B) Cambios en los sistemas productivos y generación de ingresos: tratando de salir de lo convencional

Los grupos vinculados a COBODES se caracterizan por la búsqueda de nuevas opciones para la generación de los ingresos propios por parte de sus afiliados. Se trata de unidades familiares pluriactivas dedicadas a la producción, de manera diversificada, de maíz, palmito, yuca, frutales, raíces y tubérculos y productos lácteos, ganadería de doble propósito y plantas medicinales, así como a incipientes actividades industriales, comerciales, turísticas y de servicios.

El proyecto COBODES ha promovido, entre las familias rurales de la región, prácticas orientadas a conciliar la búsqueda de una producción agrícola rentable, con la conservación del medio ambiente y la reducción de los niveles de contaminación. La consecución de este objetivo varía según el desarrollo alcanzado por los grupos, el cual resulta muy desigual. Por un lado, hay grupos en situación de pobreza que apenas comienzan a idear alternativas y mantienen una producción, predominantemente, de autoconsumo. Por otro lado, existen grupos que han logrado desarrollar iniciativas de producción y comercialización para el mercado local y nacional; y otros que, además, han conseguido llegar a procesar y darles un valor agregado a sus productos con miras a su venta en el mercado internacional.

En general, los entrevistados reconocen que la relación con COBODES les ha permitido ampliar las oportunidades de generar ingresos propios, así como incrementar las posibilidades de subsistencia de las unidades familiares. Pero el impacto principal y particular de la relación con COBODES, según lo destacado por los entrevistados, se refiere a la posibilidad de innovar y promover nuevos emprendimientos para insertarse en los mercados local, nacional e internacional. Esa posibilidad de innovar tiene como fundamento -o piedra angular-, una nueva forma de concebir la unidad productiva: la finca como un

sistema integrado. Una finca integrada típica en el Área de Conservación Tortuguero puede incluir diversas actividades simultáneas, tales como la conservación de árboles en vías de extinción, la producción de árboles frutales, cría de cerdos, gallinas criollas, cabras, viveros de plantas medicinales y plantas ornamentales, ganado de doble propósito, cultivo de granos básicos, hortalizas, producción de lácteos y la producción de abonos orgánicos.

Las fincas integradas les permiten a las familias rurales procurar su seguridad alimentaria, la reducción del uso de insumos externos, la diversificación agropecuaria, el uso alternativo del suelo, la producción de biofertilizantes y biogás, la conservación de la biodiversidad, la experimentación y la generación de conocimientos.

Hasta el 2006 se habían capacitado en la región, en el tema de las fincas integradas, alrededor de 200 familias. En la actualidad hay fincas con niveles de integración bajo, otras con avances a nivel medio y algunas con un estado de integración alto, pero sobre todo, a lo largo del desarrollo de las experiencias se recogen ejemplos muy interesantes y prometedores que pueden ser utilizados por otros productores para mejorar los sistemas de producción tradicionales (Biosinergia, 2005).

El enfoque de finca integrada se contrapone a un contexto en el cual las prácticas productivas predominantes se caracterizan por un uso intensivo del suelo y los recursos naturales, como ha sido históricamente el caso del banano en la región y más recientemente el caso de la piña. Los pequeños productores, en particular, se caracterizan por combinar en sus estrategias de generación de ingresos prácticas tradicionales en la producción agropecuaria con trabajo asalariado de algunos miembros de la familia, fuera de la finca, en las grandes plantaciones de banano o piña de la zona.

Desde el punto de vista de los productores, el enfoque de finca integrada les ha permitido introducir cambios en sus capacidades respecto al aprovechamiento de las unidades productivas, la participación de los miembros de la familia en las tareas, una mejor planificación del área de la finca y sus recursos, la diversificación de la producción, la articulación con actividades al interior de la finca y fuera de ella (industriales y comerciales) y la relación con el entorno, los consumidores y otros productores, el uso de tecnologías y la búsqueda de certificaciones tal y como se detalla en el siguiente apartado.

Aunque novedoso y alternativo, los entrevistados también señalan que este enfoque enfrenta obstáculos para su desarrollo, surgidos -entre otros factores-, por la falta de recursos económicos para el cambio; el desarrollo de una producción con estándares apropiados de calidad y en cantidades de producción suficientes para atender la demanda del mercado; el desarrollo de estrategias de comercialización adecuadas que logran llegar y captar el interés de los consumidores (presentación del producto, transporte, acopio, puntos de venta, presentación del producto, publicidad, entre otros). A todo lo indicado se suma un contexto regional y nacional en el que no hay una cultura generalizada sobre el significado de esta producción y las adecuaciones, en consecuencia, del mercado.

C) Cambios en los enfoques de sostenibilidad ambiental

Entre los objetivos principales del Proyecto COBODES, según la propuesta de trabajo y lo manifestado por los técnicos, figura el fortalecimiento en la región de los procesos productivos alternativos que contribuyan con la protección y conservación del medio ambiente natural. En un primer momento este objetivo fue asumido como una responsabilidad de los técnicos de COBODES, lo que se tradujo en el impulso de un proceso de capacitación a productores de la región sobre el tema de fincas integradas. Esta estrategia inicial evolucionó, sin embargo, hacia la necesidad de buscar otras formas de promoción menos onerosas, más sostenibles y de responsabilidad compartida con otros actores de la región. En esta perspectiva, durante la segunda etapa del proyecto, se consideró prudente apoyar los lineamientos generales de la agenda común MAG-MINAE bajo el lema de, “producir conservando y conservar produciendo”. Con dicha agenda se buscaba unir esfuerzos interinstitucionales en la promoción de un cambio sobre la forma de entender la unidad productiva por parte de los productores familiares, específicamente sobre cómo producir y relacionarse con el ambiente.

La promoción del enfoque de fincas integradas mediante la capacitación y el trabajo con otras instituciones de la región como el MAG y el MINAE es, quizás, el mayor impacto reconocido por la mayoría de los entrevistados. En el plano de las orientaciones económicas y sociales, los miembros de los grupos reconocen haber ampliado sus visiones sobre el desarrollo productivo regional, integrando no solo la búsqueda de la rentabilidad en los procesos productivos, sino también la protección de la biodiversidad y la sostenibilidad de la producción misma.

Desde la perspectiva de los productores, este enfoque les ha permitido aprovechar mejor los recursos de sus fincas, ahorrar gastos en agroquímicos u otros insumos, producir de una manera más saludable para sus familias y para los consumidores, así como lograr el convencimiento de que pueden generar alternativas productivas con menores impactos negativos sobre el ambiente.

Los cambios introducidos en las unidades productivas se observan respecto a aspectos específicos como los siguientes:

- Mayor aprovechamiento de espacio de las fincas (uso del suelo).
- Mayor diversificación y mayores interrelaciones entre los recursos productivos de las unidades familiares.
- Reducción del uso de agroquímicos, mayor uso alternativo de los desechos del proceso productivo y mayor aprovechamiento de la energía natural.
- Mayores equilibrios entre las prácticas de sostenibilidad ambiental y la rentabilidad obtenida con las actividades productivas en sus explotaciones.
- Mayores posibilidades de empleo para los miembros de las unidades familiares y de las comunidades.
- Integración de las actividades agrícolas con otras actividades pecuarias, forestales, comerciales y de turismo.
- Mayores posibilidades de investigación y experimentación con los recursos de la finca para generar productos con mayor valor agregado.

Además de los aspectos puntuales, para algunos dirigentes entrevistados la relación con el Proyecto COBODES les permite a las organizaciones rurales no solo ampliar su visión respecto a la forma de asociar el trinomio producción/conservación/generación de ingresos (rentabilidad); sino, también, plantear nuevos proyectos a partir de los cuales han podido avanzar hacia nuevas etapas de desarrollo organizativo y productivo, incluyendo la búsqueda de nuevos nichos de mercado en los ámbitos local, nacional e internacional.

Más que un generador de impulsos iniciales, el Proyecto COBODES se valora como un factor que contribuyó a fortalecer los procesos que ya existían y venían tomando fuerza en este territorio. De manera especial, en el caso de los grupos que habían logrado avanzar hacia visiones más propositivas del desarrollo organizativo y menos clientelares, en su relación con la ayuda estatal.

En el caso de grupos de menor desarrollo, por lo general los más pobres, ubicados en las cercanías a los límites del Parque Nacional Tortuguero, el trabajo de COBODES y del Programa de Gestión Comunitaria del MINAE juega un papel más de promoción de impulsos y apoyos iniciales para el desarrollo y la consolidación organizativa. Estos grupos, por su composición social (obreros agrícolas, jefas de hogar o campesinas) muestran un desarrollo incipiente en lo organizativo y lo productivo y su consolidación, una vez finalizado el Proyecto COBODES, dependerá del trabajo y apoyo que reciban del Programa de gestión comunitaria del ACTo.

La generación de opciones se traduce para estos grupos en el apoyo a proyectos asociados con reforestación, transferencia tecnológica, investigación y experimentación, producción y comercialización de productos no tradicionales (plantas medicinales, ornamentales, ecoturismo, etc.), además de otras opciones como el financiamiento para actividades amigables con el ambiente y la capacitación sobre fincas integradas y el apoyo a experiencias concretas.

Como resultado de este enfoque han surgido también nuevas propuestas de trabajo conjunto entre instituciones estatales y los productores, entre las cuales destaca el proyecto denominado Aula Verde (véase Recuadro 1), con el que se trata de renovar las formas de intercambio y generación de conocimientos entre los técnicos y los miembros de las unidades familiares.

A pesar del valor que los entrevistados otorgan al enfoque de fincas integradas, su desarrollo y fortalecimiento futuro no es claro. Hasta el momento el apoyo principal lo han recibido del Proyecto COBODES, pero cuando este concluya su desarrollo dependerá de la promoción que apliquen las instituciones estatales que han trabajado en alianza con COBODES y, sobre todo, de las propias familias rurales que se han capacitado y han emprendido transformaciones en sus unidades productivas. Esta tarea no será fácil en un contexto regional adverso, con tendencias de desarrollo productivo en las cuales las modalidades productivas conservacionistas no cuentan con un espacio amplio para su desenvolvimiento.

Recuadro 1

Proyecto Aula Verde: con la finca como escuela

El Proyecto **Aula Verde** es un programa de educación en producción sostenible al servicio de los(las) agricultores(as) del Caribe Norte de Costa Rica.

Consiste en una red de agricultores y técnicos institucionales que conforman una escuela de agricultura conservacionista sin paredes. En esta escuela las fincas funcionan como aulas y las familias de agricultores cumplen el papel de educadores. **Aula Verde** es una opción para conocer tecnologías, obtener información, profundizar conocimientos y educarse en los principios de la producción limpia. Su objetivo es fortalecer la base educativa de un segmento de agricultores que está empezando a producir sus cultivos de manera amigable con el ambiente. Tiene como estrategia educativa el rol protagónico de las familias de agricultores que desempeñan el papel de capacitadoras, éstas a través de su vivencia y diálogo le aportan al visitante valiosos consejos, técnicas y destrezas en la ampliación de su conocimiento. Los extensionistas asumen una función facilitadora y de respaldo técnico.

Con la asesoría y acompañamiento de los funcionarios de extensión del MAG, del Programa de Gestión Comunitaria de ACTo y el Proyecto COBODES, los productores de la zona han seleccionado 10 experiencias, es decir fincas y productores, para que capaciten en temas específicos a otros productores de la zona, donde sus fincas se convierten en aulas didácticas y sus dueños en capacitadores.

Los temas seleccionados son los siguientes:

- Planificación de la finca y vida del suelo
- Manejo alternativo de animales y etnoveterinaria
- Aprovechamiento de la biodiversidad
- Producción de hortalizas
- Producción integrada y seguridad alimentaria
- Administración de los recursos y
- Estrategias de comercialización

Fuente: Chacón, M., 2006

D) Cambios en el acceso a recursos estratégicos para la gestión y la producción

Por recursos estratégicos se entiende aquellos instrumentos y condiciones que le permiten a una organización alcanzar sus objetivos y obtener beneficios concretos para sus afiliados. En el caso de las organizaciones rurales estudiadas por recursos estratégicos se consideran aspectos como el financiamiento, la capacitación, la información, los recursos humanos, la infraestructura productiva, los contactos de mercado, la biodiversidad y los insumos.

Tal y como se señala en los apartados anteriores, la relación con COBODES les ha propiciado a los grupos acceder a varios de estos recursos. Sin embargo, lo que valoran de manera más positiva los entrevistados es la perspectiva de cambio que COBODES les ha llevado a introducir en sus procesos productivos y en la gestión organizativa, lo cual se observa mediante lo siguiente:

- El desarrollo de un enfoque que vincula en una sola relación el trino: producción-rentabilidad-conservación.
- La conveniencia de desarrollar una perspectiva empresarial con responsabilidad ambiental.
- La posibilidad de impulsar proyectos de experimentación y acceder a nuevos emprendimientos que modifican sus prácticas tradicionales en el uso de los recursos productivos.
- La oportunidad de utilizar los recursos estratégicos en el marco de planes de trabajo con objetivos claros y tiempos definidos.
- La necesidad de acceder a información y transferencia de tecnología en forma oportuna para la toma de decisiones.
- La búsqueda de la calidad y valor agregado en los procesos productivos como mejor forma de inserción a los mercados.
- La diversificación como premisa para la creación de múltiples alternativas de generación de ingresos.
- La ampliación de relaciones con actores económicos y sociales como mecanismo para la ampliación de las opciones productivas.

E) Cambios en las relaciones con el Estado y otros actores sociales y económicos

La relación de las familias y las organizaciones ubicadas en este territorio particular con el Estado ha experimentado cambios significativos en los últimos 20 años. De un Estado fuerte, con capacidad técnica y financiera para promover alternativas productivas y de comercialización propia o en manos de los productores, se pasó a un Estado cada vez más disminuido, con una institucionalidad del sector agropecuario, con crecientes incapacidades técnicas y financieras.

Los cambios que se dieron en el medio rural durante los años ochenta y noventa mostraron evidentes impactos en los grupos de la zona. Estos debieron pasar de una relación dependiente y clientelar con el Estado, a otra más autónoma en la cual la necesidad de buscar alternativas propias, sin apoyo gubernamental, se convirtió en una realidad y en un imperativo insoslayable para subsistir. En este segundo momento de debilidad estatal, por un lado, y de desarrollo organizativo autónomo de los grupos, por otro, aparece el Proyecto COBODES. El desarrollo del proyecto genera impactos no solo en los grupos beneficiarios, sino también en las instituciones del Estado y en las relaciones de estas con los primeros y viceversa.

En lo que se refiere a los grupos de productores, COBODES abre posibilidades de apoyo a los grupos en un contexto caracterizado por la poca disponibilidad de recursos financieros; asimismo, brinda apoyo en materia de asesoría técnica para el mejoramiento de los procesos productivos y en la inserción en mercados internacionales. Con COBODES los grupos encuentran posibilidades de acceder a recursos financieros y asesorías técnicas para el desarrollo de nuevas iniciativas.

En el caso de las instituciones estatales, el desarrollo de COBODES abre posibilidades de fortalecer el trabajo mediante alianzas interinstitucionales con COBODES y con las organizaciones de la zona, mediante el impulso de nuevas acciones.

En criterio de los entrevistados, el proyecto COBODES contribuyó a favorecer, entre otros aspectos, los siguientes:

- Fortalecer las relaciones de las organizaciones con otras organizaciones e instituciones desde una perspectiva de mayor respeto y de exigencias mutuas en materia de propuesta e innovación.
- El desarrollo de relaciones de mutua necesidad pero sin generar dependencias absolutas entre los grupos y COBODES o entre los grupos y el Estado.
- El establecimiento de nuevas formas de encuentro con grupos e instituciones del Estado para compartir recursos escasos.
- La generación de nuevas agendas de trabajo con enfoques menos sectoriales, más integrales y novedosos entre los grupos y las instituciones.

El trabajo interinstitucional, por ejemplo, ha favorecido el surgimiento de proyectos novedosos, como la propuesta surgida desde la esfera institucional del MAG, denominado “Aula Verde”, con el cual se busca promover un proceso de capacitación en producción conservacionista, bajo la modalidad de productor a productor.

El trabajo de COBODES les ha propiciado a los grupos, además, establecer vínculos con otras esferas del poder local, más allá del Estado central, como es el caso de los gobiernos locales y sus representantes. Asimismo, esas nuevas relaciones han servido para ampliar las agendas de trabajo y los espacios de encuentro con otros actores locales, con objetivos más referidos al desarrollo regional como un todo. En este sentido, para muchos grupos entrevistados la participación en organizaciones de segundo grado (Federaciones, redes, uniones) ha vuelto a cobrar significado estratégico. Destacan en este sentido iniciativas regionales como el Movimiento de Agricultura Orgánica Costarricense (MAOCO), en su organización local, la Fundación FITTACORI u organizaciones como ASIREA.

La relación con COBODES facilita a los miembros de las organizaciones modificar sus percepciones acerca de la calidad y pertinencia de los servicios recibidos por parte del Estado y otros agentes económicos, así como valorar mejor como se incorpora el componente ambiental en las propuestas de trabajo. El accionar de COBODES ha posibilitado a los grupos reconocer otros problemas territoriales, más allá de lo agropecuario, que también atentan contra el ambiente y que están relacionados con el crecimiento urbano desordenado,

característico de los principales centros de población de la zona; es el caso de Guápiles y Guácimo. En esta línea lo más relevante es la promoción de un proceso para elaborar planes reguladores cantonales, con la participación de los principales actores sociales organizados.

F) Cambios en la participación de las mujeres

En el desarrollo del Proyecto COBODES resalta la incorporación de las mujeres en el funcionamiento de las organizaciones. Pese a que el tema de género no se ha considerado como un componente estratégico del proyecto, cuando se les pregunta a los integrantes de las organizaciones si en su relación con COBODES se han dado cambios en lo relacionado con la participación de las mujeres, la mayoría responde de manera afirmativa. Estos cambios están asociados con asuntos como los siguientes:

- a) Un mayor involucramiento de las mujeres en los procesos de capacitación, experimentación y producción en la finca;
- b) El surgimiento de nuevos liderazgos femeninos dentro de las organizaciones y al menos un mayor respeto al interés de las mujeres de incidir en la definición de los objetivos de la organización y en su gestión;
- c) La apertura de mayores espacios públicos para que las mujeres rurales puedan participar exponiendo sus ideas, planteando sus preguntas y sus visiones sobre el desarrollo productivo y ambiental de la zona (cursos, talleres, asambleas, foros regionales);
- d) Una mayor distribución de las tareas entre los miembros de las unidades familiares en el ámbito productivo.
- e) La mayoría de los entrevistados reconocen la participación de las mujeres y las innovaciones que estas han introducido en la gestión de las organizaciones, especialmente por la promoción de formas de liderazgo más horizontales y participativas, en cuyo surgimiento la capacitación permanente cumple una función decisiva.

G) Cambios en la dinámica productiva y organizativa de la región

Una dimensión de análisis considerada en las entrevistas con los miembros de las organizaciones consistió en recuperar su visión acerca de los principales cambios que, desde su perspectiva, había experimentado la región respecto a su situación social, productiva y ambiental. Algunas interrogantes planteadas al respecto fueron: ¿Cuáles consideran los grupos son los cambios más significativos experimentados por la región? (productivos, organizativos, sociales, económicos y políticos); ¿Qué cambios consideran los grupos se han presentado desde el punto de vista ambiental y en las posibilidades del impulso de estrategias regionales de desarrollo sostenible?; ¿Se han dado modificaciones significativas en cuanto al funcionamiento y las relaciones con las dependencias estatales presentes en la región y la localidad?

La mayoría de los entrevistados coinciden en que la región ha experimentado cambios vitales en los últimos años, sobre todo en los ámbitos organizativo, institucional y productivo. Respecto a lo organizativo, los entrevistados señalan el paso de un estilo de organización de corte más sindical y reivindicativo, en el cual su principal interlocutor era el Estado; a otras formas más asociativas, orientadas a la producción y a la generación de proyectos para obtener ingresos propios con poca mediación estatal. Igualmente, las organizaciones han incorporado una visión más amplia en la cual integran los temas de búsqueda de mercados y rentabilidad con el tema de la sostenibilidad ambiental, lo cual antes no se daba. El aumento de las áreas protegidas es un cambio radical en la región, lo cual ha obligado a todos los habitantes de la zona a convivir con ellas. Los cambios en la gestión organizativa están dados por muchos de los aspectos citados en los puntos 1 y 4.

En el plano productivo, los cambios más significativos están asociados al aumento o reducción de ciertos cultivos; es el caso del maíz, que se redujo significativamente con la apertura e importación del grano y con el surgimiento y expansión de nuevos productos como la piña o los tubérculos, cuyas áreas de producción han aumentado de manera evidente en este territorio. Sobre las prácticas productivas, reconocen que persisten en grado mayoritario formas de producción tradicionales, aunque surgen esfuerzos de algunos productores y empresas por introducir prácticas alternativas amigables con el ambiente, las cuales, sin embargo, siguen siendo minoritarias.

No se ha logrado detener, a criterio de los entrevistados, el deterioro en la base de los recursos naturales (bosques, acuíferos, animales, plantas) lo cual se mantiene como un desafío regional. Se considera reconfortante lo que ellos denominan como la creación de condiciones orientadas a desarrollar y fortalecer estrategias de conservación y producción, con participación de actores locales como las instituciones estatales, las organizaciones rurales, los municipios y algunas comunidades. Fortalecer esas condiciones, como lo ha hecho el Proyecto COBODES, y ampliar la participación de los grandes productores, es el segundo desafío, al cual se suma el reto de que el desarrollo regional futuro les ofrezca a las familias rurales aumentar sus ingresos y mejorar sus condiciones de vida.

Una pregunta general planteada a los entrevistados consistía en indagar si existía alguna diferencia significativa entre el Proyecto COBODES y otras iniciativas ejecutados en este territorio por otras instituciones públicas o privadas en el pasado reciente. Ello con el fin de obtener una valoración general del proyecto, pero también alguna singularidad. Como se ha visto en este apartado, los entrevistados reconocen aportes de COBODES, tanto para los grupos como, en general, para el territorio. Sin embargo, posiblemente su mayor aporte parece ser el de establecer o dar nuevos impulsos a procesos que ya existían en la zona y que habían sido apoyados por otras iniciativas de instituciones públicas y privadas, como POCOTSI, PACTo, la EARTH, CEDECO, ANDAR y otras impulsadas desde instituciones como el MAG, así como por algunas familias, de manera individual, que con sus propios medios habían iniciado experiencias piloto, capacitaciones, intercambios y otras formas de producir, de una manera más saludable y amigable con el ambiente.

En este contexto irrumpe COBODES en la región, aportando recursos para fortalecer iniciativas en marcha, siguiendo una ruta alternativa denominada: “producción conservacionista”, la cual se distingue, además, por colocar en una posición prioritaria a las familias y las organizaciones rurales y algunos de sus principales recursos: el suelo, los recursos humanos, la biodiversidad y su capital social.

Tabla 21:
Principales transformaciones promovidas o apoyadas y aspectos menos atendidos por el Proyecto COBODES según los entrevistados

Ámbito de acción	Cambios o aspectos novedosos	Aspectos menos atendidos por COBODES
Aceso a recursos estratégicos para la gestión y la producción.	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación en fincas integradas, sostenibilidad ambiental y agricultura conservacionista. • Capacitación en temas gerenciales, administración de empresas, asesoría legal, liderazgo, recursos hídricos, cómputo, elaboración de proyectos, biodigestores, abonos orgánicos. • Promoción a la innovación en la gestión productiva y la conservación de los recursos naturales. • Mayor conciencia de la capacidad de gestión. • Acceso a financiamiento para la promoción de proyectos. • Creación de infraestructura productiva (plantas, laboratorios). 	<ul style="list-style-type: none"> • Contratación de técnicos para brindar apoyos más permanentes a los productores en sus fincas. • Concentración de la capacitación en algunos miembros de las organizaciones. • Diseño de actividades de capacitación sin tomar en cuenta el grado de desarrollo diferenciado de las organizaciones.
Sistemas productivos, generación de ingresos y acceso a mercados.	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor investigación para mejorar los procesos productivos y lograr nuevos emprendimientos. • Mayor diversificación de las unidades productivas y de las fuentes de ingreso. • Búsqueda de mayor valor agregado a los productos de la finca. • Búsqueda de nuevos mercados y actividades (agroturismo). • Búsqueda de calidad en los productos y procesos productivos. • Impulso a una visión más empresarial. • Desarrollo de estrategias de comercialización y acceso a los mercados locales e internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Más estudios para determinar las posibilidades de colocación de los productos en los mercados local, regional, nacional e internacional. • Ausencia de claridad sobre las posibilidades efectivas de integración en el mercado de algunas actividades incipientes: industria, turismo, servicios.
Sostenibilidad ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción en el uso de agroquímicos. • Cambios en el manejo de los desechos de los procesos productivos. • Mayor aprovechamiento de los recursos de la finca y nuevas formas de concebirta (como sistema). 	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones más efectivas para la valoración, por parte de los consumidores, de los productos orgánicos.

Sostenibilidad ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor reconocimiento y respeto a la biodiversidad y la conservación. • Manejo integral de las fincas producción-protección. • Promoción de la reforestación como una práctica necesaria. • Promoción de experiencias pilotos y nuevas aplicaciones productivas. • Impulso a la agricultura orgánica. 	o producidos con mayor atención a la inocuidad y la calidad de los alimentos.
Relaciones con el Estado y otros actores sociales y económicos.	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevas formas de articulación y relacionamiento entre el Estado y los grupos de productores. • Nuevas relaciones con otros agentes económicos. • Nuevas agendas de trabajo. • Mayor acercamiento Sector Agropecuario-MINE. • Promoción de nuevos proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de alianzas y encadenamientos entre los productores familiares con productores empresariales ubicados en el territorio.
Formas de organización y gestión.	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión más propositiva y creativa frente a los interlocutores. • Nuevas capacidades administrativas y gerenciales. • Nuevas aptitudes y prácticas al interior de las organizaciones (establecimientos de convenios, rendición de cuentas, acceso a la información). • Mayor eficiencia en el uso de los recursos económicos y humanos de las organizaciones. • Nuevas visiones del desarrollo regional y sus desafíos. • Mayores espacios de encuentro con otros grupos locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación a la totalidad de los integrantes de las organizaciones en temas relacionados con la organización y la gestión empresarial.
Participación de las mujeres.	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso de más mujeres a la capacitación y a la gestión organizativa. • Promoción de nuevos liderazgos femeninos. • Acceso de más mujeres a los espacios públicos. • Mayor participación y reconocimiento de las mujeres en la gestión productiva y el mercado local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor trabajo con enfoque de género.

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas a los dirigentes de las organizaciones rurales ubicadas en el ACTo.

7. Cooperación internacional, institucionalidad rural y desarrollo rural territorial: el desafío de la sostenibilidad

Un aspecto primordial en el impulso de los procesos de desarrollo territorial rural sustentable en América Latina es el de la cooperación internacional. El tema de la ayuda para el desarrollo sigue ocupando un lugar destacado en la agenda de las naciones, sobre todo cuando se establece la relación con las posibilidades de cumplimiento de los Objetivos del Milenio (PNUD, 2005). La cantidad y la calidad de la cooperación internacional adquieren gran relevancia en campos como el de la superación de la pobreza, la protección del ambiente, el fortalecimiento institucional y la creación de las capacidades en la población para darles sostenibilidad a los procesos. Estos asuntos, de interés global, resaltan en la evaluación sobre el impacto del Proyecto COBODES en el desarrollo de las organizaciones rurales ubicadas en ACTo. Los objetivos a alcanzar con la ejecución del proyecto guardan una estrecha relación con estos temas.

Tomando en cuenta que en experiencias de desarrollo territorial rural en la región, en las cuales se ha contado con el respaldo de la cooperación internacional, surge la preocupación por la prolongación de las acciones impulsadas por estas iniciativas una vez concluida su ejecución, se incluyó -en algunas de las entrevistas-, indagaciones sobre la percepción de los actores sobre la continuidad de los procesos iniciados con el Proyecto COBODES, al finalizar su ejecución, sobre todo si se analiza la situación vigente en el país en cuanto a la ausencia de políticas públicas orientadas a fomentar la producción agrícola familiar y a impulsar procesos de desarrollo rural sustentable. Se genera un marco poco favorable para la continuación de estas iniciativas, con un impacto notable en el territorio particular en el cual se ejecutan. Y, más aún, con limitadas posibilidades para promover su impacto multiplicador en otros territorios rurales del país.

De igual manera, se examinó el hecho de que estas beneficiosas experiencias para los receptores de la cooperación internacional con frecuencia no logran alcanzar un balance adecuado entre las exigencias de corto plazo establecidas por los organismos de cooperación internacional o las agencias de financiamiento que brindan el apoyo financiero y técnico para la ejecución de estas iniciativas; y las condiciones particulares de los territorios y las familias u organizaciones con las cuales se se ejecutan estos procesos de desarrollo rural, cuyos resultados sustanciales y sostenibles se obtienen en el mediano o

el largo plazo. Esta situación plantea dificultades para la sostenibilidad de los procesos impulsados con el desenvolvimiento de los proyectos de desarrollo territorial rural en estas naciones.

En el caso del Proyecto COBODES se identifican tres aspectos básicos, resaltados en las entrevistas, por varios de los actores a los cuales se consultó:

- A) Una estrategia seguida por el proyecto fue apuntalar y remozar iniciativas en ejecución por parte de las organizaciones locales o que estas proyectaban impulsar pero que la ausencia de recursos o su propia capacidad de gestión les había impedido poner en práctica. De esta manera, lejos de operar tratando de poner en ejecución “proyectos llave en mano”, se optó por el apoyo a la diversidad de acciones viables surgidas de la iniciativa de las organizaciones rurales locales. Esta estrategia se enmarca dentro de una visión más amplia, de acuerdo con la cual se puso en práctica un enfoque ascendente, de “abajo hacia arriba”, con el cual el desarrollo de los componentes del proyecto, delineados a partir de las condiciones ambientales, productivas, sociales, culturales e institucionales particulares del ACTo, se llevan a cabo respondiendo a las condiciones particulares del territorio, las comunidades, las organizaciones y las familias rurales locales.

Este es un factor determinante pues contribuye a crear condiciones favorables a la articulación de las acciones sectoriales, la participación efectiva de las comunidades y, en general, de los actores sociales locales, en la toma de decisiones; y, a la formación del personal técnico local, en los aspectos operativos que permiten la aplicación del enfoque territorial sustentable del desarrollo rural, en correspondencia con las condiciones particulares de los territorios en los cuales se ejecutan estas iniciativas.

- B) Otro factor esencial en el caso del Proyecto COBODES fue la colocación del fortalecimiento de las organizaciones locales y el de su participación en su ejecución, en una posición central en el desarrollo de las actividades del proyecto. La capacitación de las familias y las organizaciones, los intercambios de información y experiencias, así como la constante apertura de espacios de reflexión y formación sobre diversos temas específicos relacionados con los componentes del proyecto o de las propias preocupaciones detectadas durante la ejecu-

ción de las actividades y la búsqueda constante del fortalecimiento de la capacidad de gestión por parte de los actores sociales locales, crea condiciones favorables para la continuidad de las iniciativas emprendidas por ellos mismos.

Un aspecto medular en el impulso de procesos de desarrollo territorial rural sustentable y en la aplicación de un enfoque ascendente para responder a las condiciones particulares del territorio en el cual se llevan a cabo las iniciativas, es el de la participación efectiva de las familias, las comunidades y las organizaciones rurales en el diseño y la ejecución de las acciones. La creación de las condiciones requeridas para lograr la sostenibilidad de las acciones descansa en la participación real de los actores sociales locales y en las posibilidades con que cuentan para asumir, de manera paulatina, la dirección de sus propios procesos de desarrollo. Si se entiende el desarrollo territorial rural como un proceso de transformación productiva, social e institucional de los espacios rurales y de fortalecimiento del tejido social y la identidad cultural, conducido por los actores sociales locales con el apoyo de diversas agencias de desarrollo y orientado a la búsqueda del bienestar de la población rural en un marco de equidad, sostenibilidad ambiental y cohesión social, el tema de la participación adquiere una mayor trascendencia y se convierte en un aspecto determinante para el logro de la sostenibilidad de los procesos. Este aspecto, asimismo, resulta fundamental para reforzar la eliminación de las relaciones de clientela que aún prevalecen, aunque debilitadas en el caso de ACTo, en los vínculos del Estado con las comunidades rurales; relaciones que tienden a establecer límites muy claros a la participación real de los actores sociales locales en el desarrollo de las iniciativas (Durstun, 2003).

- C) Por último, se rescata el esfuerzo por integrar a las instituciones públicas y privadas locales en el desarrollo del proyecto. Para varias de las agencias públicas locales, su participación en el proyecto les ofreció la posibilidad de articular sus recursos dispersos alrededor de las iniciativas de las comunidades y las organizaciones. El interés de los funcionarios y miembros de las organizaciones por crear y poner en funcionamiento la Fundación Caribeña para el Desarrollo Sostenible (FUCADES), es una clara expresión de su interés por mantener un canal de interacción y articulación y de darles continuidad a algunas de las principales acciones ejecutadas con el Proyecto COBODES.

La participación de las que catalogamos como organizaciones de promoción y servicios, en calidad de ejecutoras de varias de las iniciativas del proyecto, las fortaleció, les reforzó su capacidad de gestión y les ayudó a desarrollar experiencias favorables para continuar apoyando los procesos impulsados por las comunidades, las organizaciones y las familias de este territorio. La articulación institucional, la inserción territorial, la formación de los funcionarios locales y la autogestión organizativa y comunal, son aspectos esenciales para lograr la sostenibilidad de las iniciativas de desarrollo territorial rural. En tanto los proyectos o programas impulsados con apoyo financiero y técnico externo incluyan en su ejecución estos elementos, se evitará la frecuente interrupción de los procesos, una vez finalizada la cooperación externa.

8. Conclusiones

El estudio evaluativo llevado a cabo en el Área de Conservación Tortuguero (ACTo), con el fin de valorar el impacto del proyecto COBODES en el desarrollo de las organizaciones rurales locales, permite arribar a las siguientes conclusiones:

1. En el Área de Conservación Tortuguero se manifiestan, con mucha claridad, las transformaciones experimentadas por el medio rural del país durante las dos últimas décadas. La complejidad creciente asumida por los procesos productivos, sociales, organizativos, institucionales y ambientales en este territorio particular, son la expresión singular de los cambios generados como resultado de la reorientación en el modelo de crecimiento económico, las reformas institucionales y las modificaciones en las formas de organización y en la acción colectiva de los actores sociales locales.

La formación, en este territorio, de una estructura bipolar integrada por un sector de empresas agrícolas, agroindustriales y comerciales, interrelacionada de muy diversas maneras con un sector diferenciado de productores familiares, dedicados a actividades agrícolas y rurales no agrícolas, es un rasgo peculiar de un área en la que se produjeron, en diversos momentos históricos, la instalación de empresas transnacionales dedicadas a la producción para el mercado exterior, extendidas y diversificadas con el estímulo a la producción para el mercado

externo, la atracción de inversiones y la apertura económica. Por su parte, la instalación de diversos núcleos de productores familiares en este territorio, en sus respectivos momentos históricos, se relaciona con las movilizaciones de ocupación de tierras, las políticas de distribución del suelo impulsadas por el Estado costarricense entre los años 60 y 80 y con la atracción poblacional ejercida por los cantones que comprenden el ACTo.

2. En el ACTo se vive un significativo proceso de desarrollo y reorientación en los propósitos, metas y formas de funcionamiento y movilización por parte de las organizaciones creadas en las últimas tres décadas (1975-2005). Las organizaciones de alcance regional o nacional, presentes en este territorio, paradójicamente con propuestas claramente contestatarias, pero a la vez manteniendo con el Estado una persistente relación de clientela, dejan lugar a un conjunto de organizaciones locales, con un mayor grado de autonomía y con objetivos vinculados con la protección y el uso sostenible de los recursos naturales, el desarrollo local y la superación de las limitaciones par su desarrollo humano, con renovadas formas de gestión y participación en el desenvolvimiento de los procesos locales.

Las organizaciones apoyadas por COBODES se caracterizan por mostrar una amplia diferenciación en cuanto a sus objetivos, su composición social, el tipo de actividades ejecutadas y su grado de consolidación organizativa y en su capacidad de gestión. Tal consideración se manifiesta en la existencia de pujantes organizaciones creadas por las propias familias rurales y sus organizaciones para colocar sus productos en el mercado local, pasando por organizaciones dedicadas a la promoción y la prestación de servicios para el impulso de procesos territoriales de desarrollo sostenible, por organizaciones de corte más gremial y reivindicativas, organizaciones de desarrollo de la comunidad, incipientes organizaciones productivas, integradas muchas de ellas por mujeres, dedicadas a actividades agrícolas y rurales no agrícolas dirigidas a atender las demandas de los mercados local y regional, organizaciones financieras alternativas, redes de productores familiares dedicados a la agricultura orgánica, hasta organizaciones preocupadas por la protección de la biodiversidad local y la educación ambiental de la población.

El desarrollo de estas organizaciones, una vez finalizada la ejecución del Proyecto COBODES, se perfila igualmente desigual. Los grupos con mayores posibilidades de darle continuidad a su funcionamiento son aquellos que al iniciarse la ejecución de COBODES mostraban ya un grado de consolidación. Menores posibilidades tienen aquellas organizaciones con un desarrollo más incipiente y con una mayor dependencia de iniciativas externas de apoyo institucional.

3. En el ACTo se presenta una situación dual en cuanto a la protección de los recursos naturales locales. Por una parte, las políticas, regulaciones y acciones impulsadas en el área de conservación, unidas a las crecientes prácticas conservacionistas a cargo de las familias y empresas locales, así como la educación ambiental, formal e informal, desarrollada en el territorio, conducen a una tendencia a la promoción de la protección y el uso sostenible de los recursos naturales. Por otra parte, varios estudios muestran una situación según la cual se continúa con los procesos de deforestación, mediante la tala ilegal del bosque, y la expansión de cultivos destinados a la exportación, tradicional y no tradicional, provocan un severo impacto ambiental, pues mantienen prácticas agrícolas contaminantes y se sigue generando un potencial incremento de la erosión de los suelos y, en general, un acentuado deterioro en la base de los recursos naturales de este territorio.

El esfuerzo del COBODES y el enfoque agroambiental alternativo que este ha promovido en el ACTo es aún minoritario y su consolidación futura dependerá del apoyo que mantenga el Estado y sus instituciones a los productores ubicados en este territorio, comprometidos con el impulso de este cambio en el enfoque productivo.

4. El sistema institucional público local, de la misma manera a la situación vivida en todo el medio rural del país, enfrenta, desde la segunda mitad de los años 90, un progresivo deterioro provocado por la disminución de los recursos humanos y materiales y la disminución de sus presupuestos, lo que limita las posibilidades de responder, de manera efectiva, a las necesidades, demandas y aspiraciones de la población rural asentada en el ACTo.

Los esfuerzos por articular sus acciones y reunir recursos alrededor del impulso de procesos de desarrollo rural, así como la vinculación con las organizaciones locales, les brinda la posibilidad de reimpulsar su funcionamiento y de trasladar su enfoque de trabajo desde acciones centradas en la oferta institucional, a iniciativas desplegadas alrededor de las demandas de las organizaciones, las comunidades y las familias. El impulso del proyecto “Aula Verde”, entendido como un proceso de capacitación, mediante el intercambio de experiencias, información y conocimiento entre los agricultores, siendo el espacio de los aprendizajes las fincas familiares ubicadas en el ACTo, es un modelo que responde a esa reorientación en el funcionamiento de las dependencias públicas que operan en este territorio.

5. El impacto del proyecto COBODES en las organizaciones locales, desde la perspectiva de las familias integrantes de estas, es positivo en aspectos sustanciales para promover su desarrollo. La aproximación al empleo de un enfoque ascendente en el desarrollo de sus acciones y el hecho de colocar las iniciativas en marcha, que ejecutan las organizaciones y las comunidades, como un eje de los procesos impulsados con la ejecución del proyecto, así como el carácter participativo dado a las iniciativas, conduce a fortalecer la capacidad de gestión de los actores sociales locales, modifica las relaciones de clientela en su vínculo con el Estado, dejando lugar a una mayor autonomía de las organizaciones en sus procesos de toma de decisiones y creando condiciones para la continuidad de los procesos de desarrollo rural sustentable una vez concluido el proyecto. La articulación con las dependencias públicas locales y con el gobierno municipal, manteniendo el enfoque centrado en el fortalecimiento de la capacidad de organización y gestión de los actores sociales locales, ha propiciado a las organizaciones ganar espacios en las comunidades, manejar recursos estratégicos y fortalecer su desarrollo.
6. Las condiciones mostradas por las organizaciones rurales en el ACTo, sean estas incipientes o con un mayor grado de consolidación, son el resultado de los prolongados procesos sociales vividos en el Caribe costarricense; de las acciones colectivas por las familias rurales en este territorio; de las iniciativas impulsadas por ONG, redes organizativas y dependencias públicas que operan en la región; y, sobre todo, de los esfuerzos desplegados por las familias rurales por transfor-

marse en actores de su propio desarrollo, por movilizar los recursos requeridos para su subsistencia y para propiciar la consecución de las metas buscadas con el funcionamiento de sus organizaciones y por enfrentar las adversidades de un entorno económico y político excluyente, en el cual no se les reconoce su potencial de aporte a la superación de la pobreza y al desarrollo económico y social de sus comunidades.

Por este motivo, si bien el Proyecto COBODES brinda una significativa contribución a las formas organizativas presentes en el ACTo, el desarrollo de estas no depende, de manera exclusiva, de su participación en las actividades ejecutadas por COBODES. En este sentido, la misma orientación seguida en la ejecución del proyecto, según la cual se estableció una vinculación con organizaciones constituidas como tales -o en proceso de formación-, y se apoyaron las iniciativas propuestas por las propias organizaciones, expresan con claridad el carácter complementario de los aportes brindados por COBODES al desarrollo de las organizaciones. Es muy probable que en el caso de los grupos con mayores debilidades o con un incipiente desarrollo, exista un mayor grado de dependencia de los recursos aportados por COBODES para su funcionamiento y que sus condiciones actuales se hayan forjado al alero de este proyecto.

7. La introducción y promoción del modelo de fincas integradas y la extensión de las prácticas productivas conservacionistas por parte del proyecto, en conjunto con las organizaciones y las familias, ha sido muy exitosa. La identificación con el modelo y la introducción de tecnologías y prácticas productivas, en armonía con el ambiente, ha generado un interés creciente entre las familias, las organizaciones y las comunidades, por tratar de extender el modelo o las prácticas conservacionistas en varias fincas familiares. La incorporación de las organizaciones y las instituciones locales en el acompañamiento de estos procesos les ha sido a estas para encontrar un campo de acción propicia a fin de fortalecer su presencia en el territorio y para darles sostenibilidad a las acciones desplegadas en este campo.

8. La promoción de la participación de las mujeres en las organizaciones, o el impulso a la creación de organizaciones integradas por ellas, facilita su incorporación en los procesos de desarrollo local en calidad de protagonistas. El liderazgo asumido por las mujeres en varias organizaciones establecidas en el territorio y su activa participación en las acciones de capacitación, en los intercambios y en el diseño y ejecución de las iniciativas, motiva a alcanzar avances significativos en el tema de la equidad de género. En este sentido, a pesar de que algunas de estas organizaciones integradas por las mujeres son aún incipientes desde el punto de vista del desarrollo de sus actividades productivas o de su funcionamiento organizativo y su capacidad de gestión, el solo hecho de haber creado su asociación o su cooperativa y estar tomando decisiones en su actividad cotidiana, motiva a generar capacidades y estímulos significativos para las mujeres, con frecuencia excluidas de estos procesos de desarrollo humano.
9. En la ejecución del Proyecto COBODES, sobre todo durante su segunda fase, se produjo una aproximación a un enfoque territorial y ascendente del desarrollo rural. De acuerdo con este criterio, se les trató de dar a las acciones un alcance territorial y en su desarrollo ocupó una posición estratégica la articulación de los actores sociales e institucionales que operan en el ACTo, así como la incorporación de organizaciones y dependencias públicas locales en la ejecución de los componentes del proyecto, en respuesta a las condiciones singulares presentes en este territorio particular.

De esta manera, el proyecto crea condiciones propicias para la sostenibilidad de las iniciativas impulsadas con su ejecución. Las posibilidades de continuación de los procesos descansan en la iniciativa de las organizaciones locales y en las condiciones creadas para el acompañamiento institucional a su desarrollo. La permanencia de las instituciones y las organizaciones locales, así como las modalidades de trabajo desarrolladas en el marco de acción del Proyecto COBODES, proporcionan las condiciones básicas requeridas para que los procesos impulsados con esta iniciativa tengan continuidad. Dependerá, en gran medida, de la conjugación de las iniciativas locales con la orientación de las políticas públicas y la definición de las estrategias regionales de desarrollo impulsadas en el país, las posibilidades efectivas de continuidad de los procesos organizativos, algunos de ellos

aún muy incipientes, originados o reforzados durante la ejecución del Proyecto COBODES.

10. La ejecución del Proyecto COBODES corrobora la necesidad de contar con recursos y estímulos para favorecer la incorporación de las familias rurales en los procesos de desarrollo territorial rural. La ausencia de políticas públicas en este campo, unido al debilitamiento de las instituciones públicas vinculadas a estos territorios y a la orientación del modelo de crecimiento económico prevaleciente en el país, el cual favorece a los inversionistas y empresarios vinculados a las actividades destinadas al mercado internacional, excluyendo a numerosas familias dedicadas a la producción de bienes y servicios para el mercado local, genera un entorno adverso para la continuidad de los proyectos impulsados por las familias y las organizaciones rurales asentadas en el ACTo. En este sentido, el potencial con que cuentan estas familias para generar los ingresos necesarios para su subsistencia, y para desarrollar las capacidades requeridas para su incorporación en los procesos de desarrollo territorial, de no contarse con el sistema institucional y las iniciativas y recursos de apoyo requeridos, se verá constreñido en sus posibilidades de generar bienestar y superación de los obstáculos a su desarrollo humano y al disfrute de su ciudadanía integral.

De ocurrir esto, algunos de los logros alcanzados con la ejecución del Proyecto COBODES se verían menguados y los avances alcanzados por las organizaciones serían mucho más restringidos. Pese a la iniciativa y la disposición por promover los procesos por parte de las familias y las organizaciones rurales, en la mayoría de los casos el apoyo institucional resulta indispensable para impulsar sus iniciativas, desarrollar sus capacidades y superar las condiciones socioeconómicas en las cuales subsisten estas familias rurales.

Pococí, agosto de 2006.

9. Bibliografía

ACTO 2005. Plan de Manejo Parque Nacional Tortuguero, San José: SINAC, Área de Conservación Tortuguero.

Aguilar, O. 2002. Mercado de tierra en el sector reformado costarricense. El caso de la venta de parcelas en los asentamientos campesinos del proceso de reforma agraria. Heredia: Tesis para optar al grado de Magíster Scientiae en Desarrollo Rural. Programa Regional de Maestría en Desarrollo Rural, Universidad Nacional –UNA–.

Biosinergia, 2006. “Propuesta para una estrategia de fincas integradas como una alternativa de vida, real y viable, para el productor en la región de influencia del proyecto COBODES”. Pococí: informe Final de Consultoría.

Boisier, S. 2002 “2001. La odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización”. Lima: Seminario “Descentralización de sectores sociales: nudos críticos y alternativas”. Organizado por los ministerios de la Presidencia, Salud y Educación del Perú.

Borges, C. 1995. Talamanca en la encrucijada, San José: EUNED.

CEPAL 2002. Globalización y Desarrollo. Brasilia: Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL–.

COBODES 2005. “Algunos documentos y mapas producidos en el Proyecto COBODES y otros proyectos en el Área de Conservación Tortuguero a partir de 1999”. Pococí: CD elaborado por INFOCOM.

De Vries, P. 2001. La modernización del clientelismo en el Atlántico de Costa Rica. Heredia: EUNA.

Durston, J. 2003. “Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe”, en Atria, R. et al *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL– / Universidad del Estado de Michigan.

Edelman, M. 1999. *Peasants Against Globalization*. Stanford: Stanford University Press.

Fallas, E. 2006. “Brecha Regional de Costa Rica” (Informe de Consultoría). San José: UNICEF.

Flores, M y Rello, F. 2002. Capital social rural. Experiencias de México y Centroamérica. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México / Plaza y Valdés Editores.

FUNDECOR 2005. “Uso del Suelo en ACTO” (Informe de Consultoría) Pococí: COBODES.

Garretón, MA, 2002. “La transformación de la acción colectiva en América Latina”. Santiago de Chile: Revista de la CEPAL 76.

Giarracca, N (Comp.) 2001. ¿Una nueva ruralidad en América Latina? Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales -CLACSO-.

JAPDEVA / MOPT / Universidad Nacional / Sector Agropecuario / Triángulo de la solidaridad 1999. Plan Nacional Regional, Limón Hacia el Siglo XXI: potencialidades y oportunidades para el desarrollo humano. Limón: Triángulo de la solidaridad.

Ling, F. 2002. “Diagnóstico de la situación actual de los recursos naturales en los sitios críticos del corredor biológico mesoamericano, sección tortuguero”. San José: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) / Proyecto Ecomercados / Área de Conservación Tortuguero (ACTo).

Long, N. 2001. *Development Sociology. Actor perspectives*. London / New York: Routledge.

Ley de Biodiversidad, 7788, Costa Rica, 6 de mayo, 1998.

MAG / MINAE 2005. I Encuentro de organizaciones “Compartiendo experiencias exitosas en la Región Caribe”. Pococí: Memoria digital del encuentro, Ministerio de Agricultura y Ganadería -MAG-.

MIDEPLAN 2003. Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006. Región Huetar Atlántica. San José: Dirección de Planificación Regional, Ministerio de Planificación Nacional.

Mora, J. y Román, I. 2004. “Experiencias de movilización social, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural en Mesoamérica”. Santiago de Chile: Rimisp-IDRC.

Mora, J. 2006. “Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: discurso y realidades”. Ponencia presentada en el VI Coloquio Ibérico de Estudios Rurales. El papel de las regiones en las economías rurales. Asociación Española de Economía Agraria (AEEA) / Sociedad Portuguesa de Estudios Rurales (SPER).

Mora J. 2005. “Política agraria y desarrollo rural en Costa Rica: elementos para su definición en el nuevo entorno internacional.” *Agronomía Costarricense* 29 (1).

Mora, J. 1996. “Costa Rica; Economic Aperture and Changes in the Electorate Options and in the Political Representation of Rural Family Householders. *International Review of Sociology*, 1 (6).

Mora, J. 1989. “Agricultura de cambio y producción campesina”. San José: *Revista de Ciencias Sociales*, 43 (1).

Mora, M. 1990. “Análisis de la problemática de la Región Huetar Atlántica”. San José: Serie Reflexiones, ALFORJA.

Moreno, L. y McEwen, N. 2005. *Exploring the territorial Politics of Welfare*. Madrid: Unidad de Políticas Comparadas, Consejo Superior de Investigaciones Científicas –CSIC-. Working Paper 05-05.

O'DONNELL, G. 2001. “El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa”. En CARRILLO F (Editor) 2001. *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericanos de Desarrollo –BID-.

PNUD 2005. Informe sobre desarrollo humano 2005. México, DF: Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo –PNUD-, Ediciones Mundi-Prensa.

PNUD 2004. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: Alfaguara.

PROAMBIENTE / ECOTEC 2005. Plan Regulador del Cantón de Guácimo (Versión preliminar). Guácimo: Municipalidad del cantón de Guácimo.

PRODUS / UCR 2005. Plan Regulador del Cantón de Pococí (Versión preliminar), Pococí: Municipalidad del cantón de Pococí.

Programa Estado de la Nación, 2005. XI Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: Consejo Nacional de Rectores.

Proyecto COBODES 2004. “Evaluación de medio Término, Informe Final”. Pococí, Ministerio del Ambiente y Energía.

Reardon, T. y Berdegú, J. 1999. Empleo e Ingreso Rural No Agrícola en América Latina. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –FAO-, Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción –RIMISP-.

Rodríguez, M.; Galdeano, E. y Céspedes, J. 2004. “Rural Multifunctionality in Europe. The concept and policies”. Rennes: 90th EAAE Seminar “Multifunctional agriculture, policies and markets: Understanding the critical linkage”.

Román, I. 1994. ¿Conciliación o conflicto? Luchas campesinas y democracia en Costa Rica. San José: Editorial Porvenir.

Saín, G. y Ardila, J. 2004. “Una alianza para mejorar la productividad. La ciencia y la tecnología y el sector rural mesoamericano”. San José: COMUNICA, N.o 8, Tecnología e Información.

Salinas, O. 1999. “El Instituto de Desarrollo Agrario en el desarrollo Rural” San José: XI Congreso Nacional Agronómico, Conferencia 44. www.mag.go.cr/congreso_agronomico_XI/a50-6907-I_409.pdf (12/06/2006).

Schejtman, A. y Berdegúé, J. 2004. Desarrollo Territorial Rural. Santiago de Chile: División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola –FIDA- / Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo –BID-.

SEN, A. 2001. La desigualdad económica. México, D.F.: Fondo de Cultura económica.

Solano, F. 2002. “Turismo y Desarrollo Económico Local Cahuita, Puerto Viejo” San José: Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO-.

STALLINGS, B. y PERES, W. 2000. Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica / Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-.

Sumpsi, JM y Mora, J. 2004. “Desarrollo rural: nuevos enfoques y perspectivas” Santiago de Chile: Cuadernos FODEPAL.

Sumpsi, JM 2005. “Experiencias de Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe. Programa Expider”. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

http://www.iadb.org/sds/publication/publication_4283_s.htm (12/06/2006)

Trejos, JD 2004. “Mercado de Trabajo y estructura productiva regional: una descripción a partir de los Censos de población”. En Rosero, L. (Editor) Costa Rica a la luz del Censo del 2000. San José: Centro Centroamericano de Población, Universidad de Costa Rica.

UICN/HORMA, 1997 “Diagnóstico Ambiental de la actividad bananera en Sarapiquí, Tortuguero y Talamanca Costa Rica, 1990-1992 y 1997. San José: UICN.

10. Anexos

Anexo 1:

Lista de organizaciones e instituciones seleccionadas para muestra en el trabajo de sistematización, COBODES. Marzo 2006.

Organización / Institución	Actividades	Contacto	Ubicación
APROLECE Asociación de Productores de Leche de Cuatro Esquinas de Cariari	Productores de leche. Capacitación y asesoría ambiental, técnica, administrativa y comercial a asociación lechera	Ronald Solano	Cariari
ASIREA Asociación de Industriales, Reforestadores y Dueños de Bosque del Atlántico (ASIREA), Guápiles	Convenio que abarca varias actividades: viveros, reforestación, ecopymes, acuíferos	Yorleny León 710-7416	Guápiles Centro
ASODEPRO Asociación de Productores Ganaderos Ruta Puerto Lindo (ASODEPRO), Palmitas de Cariari	Varias: más importante estudio de factibilidad para proyecto de ganadería para ser presentado a reconversión productiva	Nelson Montero	Campo Tres, Cariari, Finca La Pulga
ASOAGRIPORTICA Asociación Comunitaria Agrícola del Porvenir y Ticabán	Proyecto de ganadería semiestabulada, producción de abonos orgánicos y utilización de biodigestores	Gerardo Salazar	Porvenir, Ticabán
MAOCO Movimiento de Agricultura Orgánica Costarricense	Apoyo a este grupo para que se consolide como una organización de segundo piso, y trabaje en propuestas de producción conservacionista y fortalecimiento organizativo, capacitación, comercialización, etc. Es una iniciativa, a escala regional, muy reciente; está en proceso de constitución	Nelson Montero	Campo Tres, Cariari, Finca La Pulga
FUNCADES Fundación Caribeña para el desarrollo sostenible	Este es un espacio o ente organizativo para canalizar fondos y recursos para el desarrollo sostenible en la región del Caribe, particularmente el ACTO. Está en proceso de consolidación y se les está apoyando para ello	Martín Chinchilla, Eduardo Artavia, Yorleny León	Guácimo, oficinas del CACG. A Yorleny en Guápiles al igual que Edo. Artavia
EL CEIBO	Aquí se ha trabajado con dos grupos u organizaciones: 1. Grupo de mujeres, que producen plantas medicinales y fabricación de artículos (champú, jabones) a partir de estos productos naturales	En el grupo de mujeres: Emilia y Marlene	El Ceibo, frente a la escuela

Organización / Institución	Actividades	Contacto	Ubicación
EL CEIBO	2. El otro grupo es el de ASOPROCORENA, organización de productores con vocación conservacionista	Fernán	El Ceibo, frente a la escuela
LA FORTUNA, AMUDECO	Grupo de mujeres de la comunidad; apoyo en reserva biológica, capacitación en producción conservacionista y fortalecimiento organizativo.	Marielos	La Fortuna, contiguo al puesto de Aguas Frías, PNT
SECTOR SUR Comprende la Aurora, Línea Vieja, San Gerardo	Capacitación en producción conservacionista y fortalecimiento organizativo	Gerardo Mesén	Comunidad de la Fortuna
ESPERANZA VERDE Organización de productores de Las Colinas	Fortalecimiento organizativo, asistencia técnica para producción y comercialización de la "uña de gato". En la comunidad se apoya también a grupos de mujeres	Danilo Rangel	Las Colinas, Palmitas
COOPEPALMITAS Cooperativa de Mujeres Productoras	Es un grupo de 12 mujeres (familias) trámite de cooperativa. En estos momentos están centradas en la elaboración de productos lácteos de cabra y en la compra de finca. Se les ha apoyado en lo organizativo, en la producción y otros varios	Milena Vega	Palmitas
GRUPO VOLUNTARIOS CARIARI	Grupo de pobladores de la comunidad que participan en acciones de educación ambiental y protección de los recursos naturales. Se les brinda capacitación, acompañamiento y apoyo material		Cariari, Pococí
ACORENAS Asociación para la conservación de recursos naturales de Suerre	Es un grupo que administra el recurso o acueducto local. Nuestro apoyo a ellos es reciente, se les apoya con asistencia técnica y fortalecimiento organizativo	Gerardo Marín 763-7264	Suerre de Pococí
ASPROA Asociación Progresista de Productores de La Argentina	Es un grupo comunal, que maneja una especie de banco comunal, a quienes COBODES les dio recursos para colocarlos en créditos para actividades productivas con carácter ambiental	Marta Quesada 760-0532	La Argentina, Pococí
CACG Centro Agrícola Cantonal de Guácimo	Apoyo a fortalecimiento organizativo, investigaciones en producción de papaya, acceso a tecnología e información	Antonio Pomarís y Franklin Wingtengans	Guácimo

Continúa ►

Organización / Institución	Actividades	Contacto	Ubicación
ADAINTEC Asociación para el Desarrollo Agroindustrial y Tecnológico del Caribe	Convenio para estudios sobre cultivo de palma aceitera y producción de hongos comestibles	Emilio Torres 763-3141	La Rita, Cruce con Roxana, Pococí
MAG-GUÁCIMO	Se ha trabajado con la agencia de extensión en apoyo de proyectos ligados al CACG y a propuestas de capacitación	Mauricio Chacón	Guácimo
MAG – POCOCÍ	Coordinación para acciones de producción conservacionista, apoyo a iniciativas de fortalecimiento organizativo, etc.	Eduardo Artavia	Guápiles
MAG – SIGA	Se apoya a una iniciativa de un sistema de información agroecológica. Sistematiza, procesa información actualizada sobre variables biofísicas y socioeconómicas de la zona	Gabriela Zúñiga 8386-7320	Guápiles, INTA
IDA – CARIARI	Se coordinan acciones para apoyo y acompañamiento a grupos de productores en asentamientos del IDA	Luis Zúñiga	Cariari
ACTO – SINAC – GUÁPILES	Programa de Gestión Comunitaria. Se apoya y trabaja fuertemente con este programa, que se encarga de la parte de “extensión” del ACTo: trabajo con comunidades, grupos, instituciones, etc.	Laura Segura, Coordinadora del Programa y Laura Rivera, Gerente de Manejo de RRNN	ACTo, Estación Diamantes, Guápiles
COBODES	Facilitadora, responsable de los procesos de producción conservacionista. Contacto fundamental con grupos de productores regionales, etc.	María Luisa Jiménez 710-2997 710-0600	COBODES, Estación Diamantes, Guápiles

Fuente: COBODES, 2006

Anexo 2:

Entrevistas a miembros de las organizaciones

Para el trabajo de campo se seleccionó una muestra intencionada de las organizaciones participantes en el proyecto. Se trató de que esta fuera representativa de los tipos y niveles de organizaciones con las cuales se han ejecutado las acciones del proyecto. El trabajo efectuado y las entrevistas con deteni-miento aplicadas en el terreno, detectaron significativas desigualdades entre los espacios particulares en los cuales se asientan las organizaciones, el tipo de actividades agrícolas y rurales no agrícolas a que se dedican las familias y las organizaciones, las modalidades de generación de ingresos (pluriactividad) empleadas por las familias, las formas organizativas y grados de consolidación de las asociaciones entrevistadas, las desiguales condiciones para la autoges-tión y la sostenibilidad, una vez concluido el proyecto, y los avances alcanza-dos en cuanto a la percepción y la práctica del manejo sostenible en las explo-taciones familiares y en los objetivos y el accionar de las organizaciones.

El trabajo de campo efectuado ha sido útil para percibir la trascendencia del significativo capital social comunitario, generado en el área del proyecto a lo largo de diversos procesos organizativos, vividos en heterogéneos períodos de movilización y organización rural en este territorio rural. La orientación hacia la búsqueda de la inserción en los mercados local, regional, nacional e interna-cional, por parte de organizaciones con un fuerte acento económico, social y ambiental, se sustentan en una experiencia (o una herencia) organizativa muy intensa de la cual son portadoras las familias integradas en estas organizacio-nes rurales. Las organizaciones participantes en las entrevistas y en el inter-cambio efectuado durante su aplicación fueron las siguientes:

1. Asociación de Industriales, Reforestadores y Dueños de Bosque del Atlántico (ASIREA), Guápiles (ASIREA), Yorleny León.
2. Federación de organizaciones de la región Caribe de Costa Rica (FO-PRORCA). Orlando Rojas Redondo.
3. Fundación Caribeña Para el Desarrollo Sostenible, FUNCADES, Yorleny León.
4. Movimiento de Agricultura Orgánica Costarricense, MAOCO, Nel-son Montero.

5. Grupo de Mujeres El CEIBO, Emilia Uriarte Granados.
6. Asociación de Producción y Conservación de los Recursos Naturales del Ceibo, ASOPROCORENA, Fermín Solís.
7. Grupo de mujeres de La FORTUNA, AMUDECO, Maria León Jiménez, Ana Rosa Vega.
8. Grupo de Voluntarios Cariari, (Covirena), Alberto Madrigal.
9. CACG, Centro Agrícola Cantonal de Guácimo, Mauricio Barrientos.
10. APROLECE, Ronal Solano.
11. ASPROA, Asociación Progresista de Productores de La Argentina, Marta Quesada, Luis Salas.
12. Esperanza Verde, Asociación de Productores de Las Colinas, Danilo Rangel.
13. AMPALEC, Nuria Chávez.
14. Coopepalmitas, 3 entrevistas: Gerente de la cooperativa; Presidenta del Consejo de Administración e integrante de la Junta Directiva.
15. Acorenas, Roxelia Vargas, Hernan Marín.
16. Acueducto Rural de Suerre, Gerardo Martín, Omar Torres.
17. ASOAGRI-PORTICA, esposa Gerardo Salazar.
18. Asentamiento Zona 1. Sonia García, Presidenta de la Asociación.
19. Grupo de Mujeres, Istarú, Ticabán, Virginia Godínez.

Anexo 3:

Visitas a fincas y asentamientos

Un aspecto medular en el desarrollo del trabajo de campo es el de las visitas a las fincas familiares o a los lugares en los cuales se asientan las organizaciones. El recorrido por las fincas complementa y, en algunos casos, corrobora diversas opiniones e informaciones aportadas por las personas participantes en las entrevistas. La aplicación del concepto de finca integrada o el conocimiento directo sobre los proyectos impulsados por las organizaciones solo es posible captarlos y valorarlos mediante el recorrido por instalaciones y terrenos en los cuales se ejecutan las acciones comunales. Las visitas a fincas, asentamientos y comunidades sirvieron para obtener una visión más cercana sobre el impacto del proyecto en el desarrollo de las organizaciones y las potencialidades con que cuentan estas para impulsar su autodesarrollo.

Anexo 4:

Entrevistas a funcionarios institucionales

Otra información y percepciones relevantes se han obtenido mediante entrevistas a representantes de las instituciones públicas en la región, mediante una relación más cercana con el desarrollo del proyecto COBODES. La información obtenida por medio de los encuentros con funcionarios del proyecto y con los codirectores nacional y de la Unión Europea completa el conjunto de acciones a través de las cuales se concluye esta primera fase de la consultoría. Los representantes institucionales entrevistados son los siguientes:

1. MAG-SIGA, Gabriela Zúñiga, Guápiles.
2. MAG-GUÁCIMO, Mauricio Chacón, Guácimo.
3. Eduardo Artavia, MAG, Guápiles.
4. María Luisa Jiménez, COBODES, Guápiles.
5. Pieter van Ginneken, Codirector de COBODES, Guápiles.
6. Luis Rojas, MINAE-PACTo, Codirector de COBODES, Guápiles.
7. Laura Segura Rodríguez, Programa de Gestión Comunitaria, MINAE, Guápiles.

CONCLUSIONES GENERALES

El intento por sistematizar algunos aspectos considerados básicos, desde el punto de vista de las tendencias seguidas por el medio rural de América Latina y el Caribe, las experiencias y desafíos enfrentados en la ejecución de las iniciativas de desarrollo rural impulsadas en la región y los elementos conceptuales relacionados con el análisis y la práctica del desenvolvimiento de los territorios rurales, propicia arribar a un conjunto de conclusiones que a continuación se presentan:

1. Las tendencias seguidas por el medio rural latinoamericano y caribeño, en el marco de los procesos de intensificación de la integración económica, política y cultural vividos en la sociedad contemporánea, llevan a la configuración de una mayor interconexión entre los territorios urbanos y rurales, a una mayor heterogeneidad entre los territorios rurales de la región, a una situación ambiental con un requerimiento de acciones más determinantes en la búsqueda de la sostenibilidad y a una serie de dinámicas de diferenciación social, originadas en las formas diversas de expansión del capital y de articulación de las familias rurales, en particular los agricultores familiares y los asalariados agrícolas, a las empresas o complejos agrícolas, agroindustriales, agrocomerciales y turísticos expandidos por las desiguales áreas rurales de la región.
2. Las significativas transformaciones vividas por el medio rural en la región, a partir de la década de los años 80, la reorientación de las políticas públicas y los intentos por revitalizar el sistema institucional, introducidos al final de la década de los 90, así como la persistencia de brechas sociales en los heterogéneos territorios rurales y el propósito compartido por varios países en el sentido de promover la cohesión, extender la ciudadanía social y generar el desarrollo productivo, ambiental, institucional y social en las áreas rurales, llevan a la búsqueda de nuevos caminos para impulsar el desarrollo rural. Sobresale, entre

estos, el enfoque territorial, mediante el cual se busca dar respuestas eficaces a las demandas multidimensionales originadas en los territorios rurales.

3. Una característica crucial del desarrollo de América Latina y el Caribe la constituye su extendida heterogeneidad, aspecto que se multiplica al examinar las condiciones del desarrollo en el ámbito de los territorios rurales. La construcción de tipologías de territorios o la identificación de las dimensiones particulares prevalecientes en los diversos territorios, es un aspecto básico para el diseño de las estrategias, la elaboración de los arreglos institucionales y el establecimiento de mecanismos de participación de los actores territoriales en las fases del desarrollo de las iniciativas promovidas para impulsar la transformación productiva, institucional y social, en el marco de la sostenibilidad ambiental y la búsqueda de la cohesión territorial y la ciudadanía social.
4. Estrechamente relacionado a lo anterior, aparece una de las lecciones aprendidas en los procesos de desarrollo rural territorial; se refiere al empleo de un enfoque ascendente en el diseño, la ejecución y la evaluación de los procesos de desarrollo rural. Partir de las condiciones específicas de un determinado territorio posibilita captar con claridad las múltiples dimensiones intervinientes en estos procesos en un territorio particular. La relevancia y la naturaleza de cada una de las dimensiones (productiva, económica, institucional, organizativa, ambiental y política, así como las vinculadas con los recursos científicos y tecnológicos y con la organización y las relaciones sociales), varían de acuerdo con las condiciones singulares de cada territorio.
5. Otro aspecto sustantivo, relacionado con el empleo del enfoque del desarrollo rural territorial y con la visión del desarrollo rural como un proceso multidimensional es la constatación, según la cual, aunque los procesos agrarios siguen siendo relevantes en la mayor parte de los territorios rurales de América Latina y el Caribe, estos se acompañan de otros procesos productivos no agrícolas y de un conjunto integrado de dinámicas institucionales, políticas, ambientales, culturales y organizativas, lo cual genera situaciones ante las cuales las iniciativas centradas en la perspectiva exclusivamente agraria o agropecuaria resultan insuficiente para responder a las condiciones prevalecientes en el medio rural actual.

La generalización de modalidades de empleo rural no agrícola, la generación de ingresos combinados, la ampliación de la pluriactividad por parte de las familias rurales y las múltiples vinculaciones entre los territorios rurales y las áreas urbanas, resultan determinantes para la definición de políticas y estrategias de desarrollo territorial.

6. Para el diseño y ejecución de las iniciativas de desarrollo rural, con un enfoque territorial, es trascendental distinguir la intensidad e impacto de las remesas en el desarrollo de los territorios en los cuales se ejecutan las intervenciones, así como en los ingresos de los hogares de pertenencia de los emigrantes. Asimismo, es necesario tomar en cuenta la diferenciación entre los hogares asentados en los territorios y las diversas estrategias de supervivencia o de generación de ingresos empleadas por ellos, como aspectos básicos para el impulso de las acciones de desarrollo y la puesta en práctica de medidas diferenciadas, en correspondencia con las condiciones particulares de los territorios, las comunidades y los hogares participantes en los procesos de desenvolvimiento de los territorios rurales en los cuales se ejecutan las iniciativas.
7. Por el carácter multidimensional de los procesos de desarrollo territorial, su ejecución considera la generación, entre otras, de transformaciones productivas, institucionales y sociales. La complejidad de estos procesos y de los proyectos con los cuales se busca su dinamización se originan en acciones o la ocurrencia de situaciones no incluidas en el diseño original de las iniciativas. Por este motivo, deben tomarse en cuenta dos aspectos esenciales en la ejecución de los proyectos de desarrollo rural territorial: a) el que las dinámicas de desarrollo rural no pueden ser entendidas como la disposición rígida de un conjunto determinado de recursos para la consecución de ciertos objetivos y metas en un período de tiempo determinado; b) el que las transformaciones productivas, institucionales y sociales en un determinado territorio requieren cambios que se van concretando en el mediano y largo plazo y sus resultados se obtienen de manera paulatina.
8. Es preciso resaltar el papel de las organizaciones territoriales y las relaciones sociales en el territorio. Para el impulso de los procesos de desarrollo territorial rural resulta imprescindible el conocimiento de las relaciones de parentesco, reciprocidad e intercambio en cada

territorio particular, así como el de las redes de relaciones entabladas entre las familias, las comunidades y las organizaciones. Estos ingredientes son indispensables para diseñar las estrategias a seguir en cada caso particular. El análisis de las relaciones de poder, de los conflictos sociales y sus formas de resolverlos, así como de las formas de organización ancestrales en las comunidades son, asimismo, aspectos esenciales que deben ser tomados en cuenta para el impulso de los procesos de desarrollo rural territorial y cuyo desconocimiento puede implicar dificultades para obtener los propósitos establecidos.

9. En relación con la continuidad de las iniciativas de desarrollo rural territorial, es necesario subrayar el papel central ocupado en estos procesos por los actores sociales territoriales. La sostenibilidad de los procesos de desarrollo rural descansa en la posibilidad de que estos actores puedan empoderarse y darles continuidad a las iniciativas desplegadas con la ejecución de los proyectos. La clara comprensión sobre el significado de la participación de las familias, las comunidades, las organizaciones y los gobiernos locales en la conducción de estas iniciativas -ubicados en los territorios en los cuales se ejecutan los programas o proyectos de desarrollo rural-, es fundamental a fin de generar las capacidades requeridas para la continuidad de los procesos una vez concluidos los proyectos institucionales ejecutados en los territorios.

El establecimiento de alianzas entre los actores sociales, agentes económicos y dependencias institucionales que operan en la región, es un mecanismo eficaz para el aprovechamiento de los recursos locales y para la atracción de otros recursos estratégicos, extraterritoriales, con la finalidad de responder a las necesidades y demandas particulares en cada territorio, las cuales –con frecuencia- surgen con el desarrollo de los propios procesos impulsados con la ejecución de las iniciativas.

10. Otro aspecto esencial en el impulso de los procesos de desarrollo rural es el de la conveniencia de incorporar, como un eje de estos procesos, el tema ambiental. Fenómenos como el cambio ambiental y el calentamiento global y sus efectos en la agricultura y los recursos naturales territoriales, así como la necesidad de promover estrategias de adaptación y mitigación, se unen a la búsqueda de la protección y el uso sostenible de los recursos naturales y la implementación de

estrategias para lograr una relación armónica entre las sociedades locales y la biodiversidad del territorio. Este es un asunto sustancial en la prevención de los desastres humanos como resultado del deterioro en la base de los recursos naturales y para la sostenibilidad de los procesos de desarrollo territorial rural. El logro de la seguridad alimentaria de las familias se relaciona, de manera muy estrecha, con el uso sostenible de los recursos naturales y con la capacidad con que cuentan las comunidades para prevenir los impactos negativos de los fenómenos naturales en sus territorios.

11. El análisis de los procesos de desarrollo rural territorial coloca en un lugar preponderante en el diseño y ejecución de las estrategias el empleo del enfoque de género en el desarrollo de las iniciativas de desarrollo territorial, así como la creación de mecanismos de integración en los procesos territoriales de la población joven, indígena y afrodescendiente establecidas en los territorios en los cuales transcurren las acciones de desarrollo. Los aportes de estos grupos al desarrollo rural, la mayor presencia de exclusión social entre estas poblaciones, así como la necesidad de tener presentes los tipos de relaciones en la familia, las comunidades y los territorios, resaltan la necesidad de crear procedimientos eficaces para la búsqueda de la equidad y la cohesión social en los territorios en los cuales acontecen nuestras intervenciones, procesos en los cuales la participación y la inclusión de estos grupos resulta fundamental.
12. Se debe subrayar, en la ejecución de los procesos de desarrollo rural territorial, la *evaluación permanente* en la ejecución de las iniciativas de desarrollo. Las modalidades evaluativas empleadas pueden ser muy variadas, unas con un énfasis más cualitativo, otras con una orientación más cuantitativa. Pero, en todos los casos, deben tomarse en cuenta tres aspectos sustantivos: a) que *la evaluación debe ser un proceso continuo*, de tal manera que puedan introducirse los elementos correctivos en el momento oportuno; b) que *la evaluación debe ser un proceso participativo* en el cual, además de los criterios de los técnicos y los evaluadores externos, esté presente, como un aspecto básico, la participación en el análisis sobre el desarrollo de las acciones y el cumplimiento de las metas, la visión de los actores sociales locales vinculados a la ejecución de las iniciativas; c) que *la evaluación debe guiarse por un conjunto de indicadores*, cualitativos o

cuantitativos, según la modalidad evaluativa adoptada, de tal manera que posibilite detectar los vacíos o cursos de acción que conducen a resultados no deseados.

13. Finalmente, una lección aprendida con la ejecución de los proyectos de desarrollo territorial es el valor de la información, el conocimiento y la innovación como aspectos esenciales en el desarrollo de estos procesos. Las experiencias y los conocimientos de los actores sociales locales, obtenidos en sus prácticas productivas, ambientales, organizativas y sociales, unidas a las actividades de adaptación y generación de conocimientos en respuesta a las condiciones particulares de cada territorio, así como la capacitación y la introducción de innovaciones en las actividades productivas y en las formas de gestión adoptadas por las comunidades y sus organizaciones, son medidas trascendentales para la sostenibilidad de los procesos de desarrollo territorial rural. La gestión territorial del conocimiento es un elemento básico para impulsar las transformaciones productivas, institucionales y sociales en el medio rural de la región.



ANEXOS GENERALES

Tabla 1
Tratados y acuerdos comerciales firmados por países
latinoamericanos y caribeños
(Actualizado 2012)

Acuerdos Multilaterales		
Acuerdo sobre la OMC		
15-abr-94		
Fuente: http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp		
Uniones Aduaneras		
Comunidad Andina		
Comunidad del Caribe (CARICOM)		
Mercado Común Centroamericano (MCCA)		
MERCOSUR		
Fuente: http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp		
Acuerdos de Libre Comercio		
Países participantes	Firma	Vigencia
Bolivia - MERCOSUR	17-dic-96	28-feb-97
Bolivia - México	17-may-10	07-jun-10
CAFTA-DR (Centroamérica - Estados Unidos - República Dominicana)	05-ago-04	
Canadá - Chile	05-dic-96	05-jul-97
Canadá - Colombia	21-nov-08	15-ago-11
Canadá - Costa Rica	23-abr-01	01-nov-02
Canadá - Perú	29-may-08	01-ago-09
CARICOM - Costa Rica	09-mar-04	
CARICOM - República Dominicana	22-ago-98	
CARIFORUM - Unión Europea	15-oct-08	29-dic-08
Centroamérica - Chile	18-oct-99	
Centroamérica - Panamá	06-mar-02	
Centroamérica - República Dominicana	16-abr-98	
Chile - AELC	26-jun-03	01-dic-04
Chile - Australia	30-jul-08	06-mar-09
Chile - China	18-nov-05	01-oct-06
Chile - Colombia	27-nov-06	08-may-09
Chile - Corea	15-feb-03	01-abr-04
Chile - Estados Unidos	06-jun-03	01-ene-04
Chile - Japón	27-mar-07	03 set-07
Chile - Malasia	13-nov-10	18-abr-12
Chile - MERCOSUR	25-jun-96	01-oct-96
Chile - México	17-abr-98	01-ago-99
Chile - Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam (P4)	18-jul-05	
Chile - Panamá	27-jun-06	07-mar-08
Chile - Perú	22-ago-06	01-mar-09

Continúa ►

Acuerdos de Libre Comercio		
Países participantes	Firma	Vigencia
Bolivia - MERCOSUR	17-dic-96	28-feb-97
Bolivia - México	17-may-10	07-jun-10
CAFTA-DR (Centroamérica - Estados Unidos - República Dominicana)	05-ago-04	
Canadá - Chile	05-dic-96	05-jul-97
Canadá - Colombia	21-nov-08	15-ago-11
Canadá - Costa Rica	23-abr-01	01-nov-02
Canadá - Perú	29-may-08	01-ago-09
CARICOM - Costa Rica	09-mar-04	
CARICOM - República Dominicana	22-ago-98	
CARIFORUM - Unión Europea	15-oct-08	29-dic-08
Centroamérica - Chile	18-oct-99	
Centroamérica - Panamá	06-mar-02	
Centroamérica - República Dominicana	16-abr-98	
Chile - AELC	26-jun-03	01-dic-04
Chile - Australia	30-jul-08	06-mar-09
Chile - China	18-nov-05	01-oct-06
Chile - Colombia	27-nov-06	08-may-09
Chile - Corea	15-feb-03	01-abr-04
Chile - Estados Unidos	06-jun-03	01-ene-04
Chile - Japón	27-mar-07	03 set-07
Chile - Malasia	13-nov-10	18-abr-12
Chile - MERCOSUR	25-jun-96	01-oct-96
Chile - México	17-abr-98	01-ago-99
Chile - Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam (P4)	18-jul-05	
Chile - Panamá	27-jun-06	07-mar-08
Chile - Perú	22-ago-06	01-mar-09
Chile - Turquía	14-jul-09	01-mar-11
Chile - UE	18-nov-02	01-feb-03
Colombia - Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)	25-nov-08	01-jul-11
Colombia - Estados Unidos	22-nov-06	15-may-12
Colombia - México	13-jun-94	
Colombia - Triángulo del Norte	09-ago-07	
Costa Rica - China	08-abr-10	01-ago-11
Costa Rica - México	05-abr-94	01-ene-95
El Salvador - Taiwán	07-may-07	
Estados Unidos - Perú	12-abr-06	01-feb-09
Estados Unidos - Singapur	06-may-03	01-ene-04
Guatemala - Taiwán	22 set-05	01-jul-06
Honduras - Taiwán	07-may-07	
MERCOSUR - Israel	18-dic-07	
MERCOSUR - Perú	30-nov-05	
México - AELC	27-nov-00	01-jul-01

Continúa ►

Acuerdos de Libre Comercio

Países participantes	Firma	Vigencia
México - Israel	10-abr-00	01-jul-01
México - Japón	17 set-04	01-abr-05
México - Perú	06-abr-11	01-feb-12
México - Nicaragua	18-dic-97	01-jul-98
México - Triángulo del Norte	29-jun-00	
México - UE	08-dic-97	01-jul-00
México - Uruguay	15-nov-03	15-jul-04
Nicaragua - Taiwán	16-jun-06	01-ene-08
Panamá - Perú	25-may-11	01-may-12
Panamá - Singapur	01-mar-06	24-jul-06
Panamá - Taiwán	21-ago-03	01-ene-04
Perú - Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)	14-jul-08	01-jul-11
Perú - China	28-abr-09	01-mar-10
Perú - Corea del Sur	14-nov-10	01-ago-11
Perú - Japón	31-may-11	01-mar-12
Perú - Singapur	29-may-08	01-ago-09
Perú - Tailandia		31-dic-11
TLCAN (Canadá - Estados Unidos - México)	17-dic-92	01-ene-94

Acuerdos de Alcance Preferencial

Países participantes	Firma	Vigencia
Argentina - Brasil (ACE No 14)	20-dic-90	20-dic-90
Argentina - Chile (AAP.CE No 16)	02-ago-91	02-ago-91
Argentina - México (ACE No 6)	28-nov-93	01-ene-87
Argentina - Paraguay (ACE No13)	06-nov-92	06-nov-92
Argentina - Uruguay (AAP.CE No 57)	31-mar-03	01-may-03
Belice - Guatemala	26-jun-06	04-abr-10
Bolivia - Chile (AAP.CE No 22)	06-abr-93	06-abr-93
Brasil - Guyana (AAP.CE No 38)	27-jun-01	31-may-04
Brasil - México (AAP.CE No 53)	03-jul-02	02-may-03
Brasil - Uruguay	30-sep-86	01-oct-86
CARICOM - Colombia	24-jul-94	01-ene-95
CARICOM - Venezuela	13-oct-92	01-ene-93
Chile - Ecuador (AAP.CE No 32)	20-dic-94	20-dic-94
Chile - Venezuela (AAP.CE No 23)	02-abr-93	02-abr-93
Colombia - Costa Rica (AAP.A25TM No 7)	02-mar-84	
Colombia - Nicaragua (AAP.AT25TM N° 6)		
Colombia - Panamá (AAP.AT25TM N° 29)	09-jul-93	18-ene-95
Colombia - Honduras	30-may-84	n.d.
Colombia - Venezuela	28-nov-11	16-abr-12
Costa Rica - Venezuela (AAP.A25TM No 26)	21-mar-86	

Continúa ►

Acuerdos de Alcance Preferencial		
Países participantes	Firma	Vigencia
Ecuador - Paraguay (AAP.CE No 30)	15 set-94	
Ecuador - Uruguay (AAP.CE No 28)	01-may-94	01-abr-05
El Salvador - Venezuela (AAP.A25TM No 27)	10-mar-86	
Guatemala - Venezuela (ACE No 23)	10-oct-85	
Guyana - Venezuela (AAP.A25TM No 22)	27-oct-90	28-jun-91
Honduras - Panamá	08-nov-73	
Honduras - Venezuela (AAP.A25TM No 16)	20-feb-86	
México - Panamá (AAP.A25TM No 14)	22-may-85	24-abr-86
México - Perú (ACE N.º 8)	29-ene-95	25-mar-87
MERCOSUR - Países Andinos (Colombia, Ecuador, Venezuela)	18-oct-04	
Nicaragua - Panamá	26-jul-73	18-ene-74
Nicaragua - Venezuela (AAP.A25TM N.º 25)	15-ago-86	
República Dominicana - Panamá	17-jul-85	08-jun-87
Trinidad y Tobago - Venezuela (AAP.A25TM N.º 20)	04-ago-89	

Fuente: http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp (2012)

Tabla 10:
América Latina: Magnitud de la pobreza y la indigencia 1990-2010
(Porcentajes)

País	Año	Población bajo la línea de pobreza					Población bajo la línea de indigencia				
		Total	Zonas urbanas			Zonas	Total	Zonas urbanas			Zonas
			Total	Área Metropolitana	Resto urbano			Total	Área Metropolitana	Resto urbano	
Argentina	1990	—	—	21,2	—	—	—	—	5,2	—	—
	1999	—	23,7	19,7	28,5	—	—	6,7	4,8	8,8	—
	2006	—	21,0	19,3	22,8	—	—	7,2	6,7	7,9	—
	2009	—	11,3	9,6	13,3	—	—	3,8	3,1	4,5	—
	2010	—	8,6	7,3	10,1	—	—	2,8	2,3	3,3	—
Bolivia	1989	—	52,6	—	—	—	—	23,0	—	—	—
	1999	60,6	48,7	45,0	63,9	80,7	36,4	19,8	17,5	29,0	64,7
	2002	62,4	52,0	48,0	58,2	79,2	37,1	21,3	18,8	25,0	62,9
	2007	54,0	42,4	40,6	44,9	75,8	31,2	16,2	15,4	17,4	59,0
	1990	48,0	41,2	—	—	70,6	23,4	16,7	—	—	46,1
Brasil	1999	37,5	32,9	—	—	55,3	12,9	9,3	—	—	27,1
	2002	37,8	34,4	—	—	55,7	12,6	10,0	—	—	26,4
	2008	25,8	22,8	—	—	41,2	7,3	5,5	—	—	16,5
	2009	24,9	22,1	—	—	39,3	7,0	5,5	—	—	15,2
	1990	38,6	38,5	32,1	43,5	38,8	13,0	12,5	9,3	14,9	15,6
Chile	1998	21,7	20,7	14,6	25,0	27,5	5,6	5,1	3,3	6,4	8,6
	2003	18,7	18,5	12,4	22,7	20,0	4,7	4,4	2,8	5,6	6,2
	2006	13,7	13,9	10,4	16,4	12,3	3,2	3,2	2,4	3,7	3,5
	2009	11,5	11,7	8,4	14,0	10,4	3,6	3,5	2,5	4,1	4,4
	1991	56,1	52,7	—	—	60,7	26,1	20,0	—	—	34,3
Colombia	1999	54,9	50,6	43,1	53,1	61,8	26,8	21,9	19,6	22,7	34,6
	2008	46,1	40,0	22,6	44,8	65,3	17,9	13,1	3,9	15,7	32,7
	2009	45,7	39,7	22,1	44,7	64,5	16,5	12,4	4,1	14,7	29,2
	2010	44,3	38,5	20,2	43,7	62,7	14,8	11,1	3,3	13,3	26,7
	1990	26,3	24,9	22,8	27,7	27,3	10,1	6,9	5,7	8,4	12,5
Costa Rica	1999	20,3	18,1	17,5	18,7	22,3	7,8	5,4	4,3	6,5	9,8
	2008	16,4	15,6	13,9	22,3	17,5	5,5	4,3	3,7	6,4	7,3
	2009	18,9	18,5	16,7	25,4	19,5	6,9	5,4	4,9	7,3	9,1
	2010	18,5	17,0	15,3	24,5	20,8	6,8	4,8	4,3	7,3	9,9
	1990	—	62,1	—	—	—	—	26,2	—	—	—
Ecuador	1999	—	63,5	—	—	—	—	31,3	—	—	—
	2008	42,7	39,0	—	—	50,2	18,0	14,2	—	—	25,6
	2009	42,2	40,2	—	—	46,3	18,1	15,5	—	—	23,3
	2010	39,2	37,1	—	—	43,2	16,4	14,2	—	—	20,8
	1995	54,2	45,8	34,7	55,1	64,4	21,7	14,9	8,8	20,1	29,9
El Salvador	1999	49,8	38,7	29,8	48,7	65,1	21,9	13,0	7,7	19,0	34,3
	2004	47,5	41,2	33,2	48,6	56,8	19,0	13,8	8,4	18,8	26,6
	2009	47,9	42,3	32,6	49,5	57,6	17,3	12,8	7,3	16,8	25,2
	2010	46,6	41,1	29,7	49,3	55,8	16,7	12,7	6,4	17,2	23,5
	1989	69,4	53,6	—	—	77,7	42,0	26,4	—	—	50,2
Guatemala	1998	61,1	49,1	—	—	69,0	31,6	16,0	—	—	41,8
	2002	60,2	45,3	—	—	68,0	30,9	18,1	—	—	37,6
	2006	54,8	42,0	—	—	66,5	29,1	14,8	—	—	42,2
	1990	80,8	70,4	59,9	79,5	88,1	60,9	43,6	31,0	54,5	72,9
	1999	79,7	71,7	64,4	78,8	86,3	56,8	42,9	33,7	51,9	68,0
Honduras	2002	77,3	66,7	56,9	74,4	86,1	54,4	36,5	25,1	45,3	69,5
	2007	68,9	56,9	47,8	64,0	78,8	45,6	26,2	18,0	32,5	61,7
	2010	67,4	56,3	46,2	64,2	76,5	42,8	26,0	18,3	31,9	56,8
	1989	47,7	42,1	—	—	56,7	18,7	13,1	—	—	27,9
	1998	46,9	38,9	—	—	58,5	18,5	9,7	—	—	31,1
México	2002	39,4	32,2	—	—	51,2	12,6	6,9	—	—	21,9
	2008	34,8	29,2	—	—	44,6	11,2	6,4	—	—	19,8
	2010	36,3	32,3	—	—	42,9	13,3	8,5	—	—	21,3
	1993	73,6	66,3	58,3	73,0	82,7	48,4	36,8	29,5	43,0	62,8
	1998	69,9	64,0	57,0	68,9	77,0	44,6	33,9	25,8	39,5	57,5
Nicaragua	2001	69,3	63,8	50,8	72,1	77,0	42,4	33,4	24,5	39,1	55,1
	2005	61,9	54,4	48,7	58,1	71,5	31,9	20,8	16,4	23,7	46,1

Continúa ►

País	Año	Población bajo la línea de pobreza					Población bajo la línea de indigencia				
		Total		Zonas urbanas		Zonas	Total		Zonas urbanas		Zonas
			Total	Área Metropolitana	Resto urbano			Total	Área Metropolitana	Resto urbano	
Panamá	1991	—	31,0	—	—	—	—	10,8	—	—	—
	1999	—	19,5	—	—	—	—	5,5	—	—	—
	2008	27,7	17,0	—	—	46,3	13,5	4,7	—	—	28,8
	2009	26,4	16,3	—	—	43,9	11,1	4,6	—	—	22,3
	2010	25,8	15,1	—	—	44,8	12,6	4,7	—	—	26,6
Paraguay	1990	—	—	43,2	—	—	—	—	13,1	—	—
	1999	59,0	49,1	39,6	61,2	70,4	31,8	17,1	8,9	27,7	48,8
	2008	56,9	50,3	45,7	57,4	66,3	30,1	20,9	17,4	26,2	43,1
	2009	56,0	48,2	43,9	54,9	67,1	30,4	19,0	15,8	23,9	46,6
	2010	54,8	46,5	46,5	56,5	66,6	30,7	19,4	19,0	20,0	46,8
Perú	1997	47,5	33,6	—	—	72,7	25,0	9,7	—	—	52,7
	1999	48,6	36,1	—	—	72,5	22,4	9,3	—	—	47,3
	2008	36,2	23,5	—	—	59,8	12,6	3,4	—	—	29,7
	2009	34,8	21,1	—	—	60,3	11,5	2,8	—	—	27,8
	2010	31,3	19,1	—	—	54,2	9,8	2,5	—	—	23,3
República Dominicana	2002	47,1	42,4	—	—	55,9	20,7	16,5	—	—	28,6
	2008	44,3	42,0	—	—	49,1	22,6	19,5	—	—	29,0
	2009	41,1	39,3	—	—	44,7	21,0	19,4	—	—	24,3
	2010	41,4	39,6	—	—	45,2	20,9	18,1	—	—	26,5
Uruguay	1990	—	17,9	11,3	24,3	—	—	3,4	1,8	5,0	—
	1999	—	9,4	9,8	9,0	—	—	1,8	1,9	1,6	—
	2008	13,7	14,0	15,2	13,1	9,4	3,4	3,5	4,6	2,7	2,4
	2009	10,4	10,7	12,8	9,1	5,9	1,9	2,0	3,1	1,1	1,3
	2010	8,4	8,6	10,5	7,2	4,2	1,4	1,4	2,3	0,7	1,1
Venezuela	1190	39,8	38,6	29,2	41,2	46,0	14,4	13,1	8,0	14,5	21,3
	1999	49,4	49,4	—	—	—	21,7	21,7	—	—	—
	2002	48,6	48,6	—	—	—	22,2	22,2	—	—	—
	2008	27,6	27,6	—	—	—	9,9	9,9	—	—	—
América Latina	2010	27,8	27,8	—	—	—	10,7	10,7	—	—	—
	1980	40,5	29,5	—	—	59,8	18,6	10,6	—	—	32,7
	1990	48,4	41,4	—	—	65,2	22,6	15,3	—	—	40,1
	1999	43,8	37,1	—	—	64,1	18,6	12,0	—	—	38,7
	2009	33,0	27,3	—	—	54,9	13,1	8,4	—	—	31,4
	2010	31,4	26,0	—	—	52,6	12,3	7,8	—	—	30,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011: 214-215.

Tabla 13:
Tamaño y estructura de la población indígena en América Latina,
2000-2001-2002

Sexo	Zona	País	Tamaño y estructura de la población. Número de habitantes indígenas
Hombre	Urbana	Bolivia, Est. Plur. de (2001)	1,298,520.0
		Brasil (2000)	183,178.0
		Chile (2002)	219,790.0
		Costa Rica (2000)	6,566.0
		Ecuador (2001)	75,631.0
		Guatemala (2002)	720,725.0
		Honduras (2001)	30,885.0
		México (2000)	1,073,022.0
		Panamá (2000)	27,678.0
		Paraguay (2002)	4,079.0
		Venezuela, Rep. Bol. de (2001)	135,424.0
	Total urbano hombres		3.775.498
	Rural	Bolivia, Est. Plur. de (2001)	1,183,961.0
		Brasil (2000)	182,136.0
		Chile (2002)	129,116.0
		Costa Rica (2000)	26,314.0
		Ecuador (2001)	329,117.0
		Guatemala (2002)	1,544,229.0
		Honduras (2001)	182,514.0
		México (2000)	1,948,808.0
		Panamá (2000)	118,444.0
		Paraguay (2002)	41,621.0
		Venezuela, Rep. Bol. de (2001)	120,229.0
	Total rural hombres		5.806.489
	Ambas zonas	Bolivia, Est. Plur. de (2001)	2,482,481.0
		Brasil (2000)	365,311.0
		Chile (2002)	348,906.0
		Costa Rica (2000)	32,880.0
		Ecuador (2001)	404,748.0
		Guatemala (2002)	2,264,954.0
		Honduras (2001)	213,399.0
		México (2000)	3,021,830.0
		Panamá (2000)	146,122.0
		Paraguay (2002)	45,700.0
		Venezuela, Rep. Bol. de (2001)	255,653.0
	Total hombres ambas zonas		9.581.984
Mujer	Urbano	Bolivia, Est. Plur. de (2001)	1,377,537.0
		Brasil (2000)	200,122.0
		Chile (2002)	228,592.0
		Costa Rica (2000)	6,817.0
		Ecuador (2001)	74,201.0
		Guatemala (2002)	754,143.0
		Honduras (2001)	34,875.0
		México (2000)	1,113,671.0
		Panamá (2000)	24,508.0
		Paraguay (2002)	4,014.0
		Venezuela, Rep. Bol. de (2001)	144,134.0
	Total urbano mujeres		3.962.614

Continúa ►

Sexo	Zona	País	Tamaño y estructura de la población. Número de habitantes indígenas
Mujer	Rural	Bolivia, Est. Plur. de (2001)	1,148,979,0
		Brasil (2000)	168,695,0
		Chile (2002)	114,694,0
		Costa Rica (2000)	24,179,0
		Ecuador (2001)	351,469,0
		Guatemala (2002)	1,591,343,0
		Honduras (2001)	179,669,0
		México (2000)	1,966,131,0
		Panamá (2000)	114,599,0
		Paraguay (2002)	38,815,0
		Venezuela, Rep. Bol. de (2001)	106,554,0
	Total rural mujeres		5,805,127
	Ambas zonas	Bolivia, Est. Plur. de (2001)	2,526,516,0
		Brasil (2000)	368,817,0
		Chile (2002)	343,286,0
		Costa Rica (2000)	30,996,0
		Ecuador (2001)	425,670,0
		Guatemala (2002)	2,345,486,0
		Honduras (2001)	214,544,0
		México (2000)	3,079,802,0
		Panamá (2000)	139,107,0
		Paraguay (2002)	42,829,0
		Venezuela, Rep. Bol. de (2001)	250,688,0
	Total mujeres ambas zonas		9,767,741
Ambos sexos	Ambas zonas	Bolivia, Est. Plur. de (2001)	2,676,057,0
		Brasil (2000)	383,300,0
		Chile (2002)	448,382,0
		Costa Rica (2000)	13,383,0
		Ecuador (2001)	149,832,0
		Guatemala (2002)	1,474,868,0
		Honduras (2001)	65,760,0
		México (2000)	2,186,693,0
		Panamá (2000)	52,186,0
		Paraguay (2002)	8,093,0
		Venezuela, Rep. Bol. de (2001)	279,558,0
	Total ambos sexos urbano		7,738,112,0
	Rural	Bolivia, Est. Plur. de (2001)	2,332,940,0
		Brasil (2000)	350,831,0
		Chile (2002)	243,810,0
		Costa Rica (2000)	50,493,0
		Ecuador (2001)	680,586,0
		Guatemala (2002)	3,135,572,0
		Honduras (2001)	362,183,0
		México (2000)	3,914,939,0
		Panamá (2000)	233,043,0
		Paraguay (2002)	80,436,0
		Venezuela, Rep. Bol. de (2001)	226,783,0
	Total ambos sexos rural		11,611,616

Continúa ►

Sexo	Zona	País	Tamaño y estructura de la población. Número de habitantes indígenas
Ambos sexos	Ambas zonas	Bolivia, Est. Plur. de (2001)	5,008,997.0
		Brasil (2000)	734,128.0
		Chile (2002)	692,192.0
		Costa Rica (2000)	63,876.0
		Ecuador (2001)	830,418.0
		Guatemala (2002)	4,610,440.0
		Honduras (2001)	427,943.0
		México (2000)	6,101,632.0
		Panamá (2000)	285,229.0
		Paraguay (2002)	88,529.0
		Venezuela, Rep. Bol. de (2001)	506,341.0
	Total ambos sexos ambas zonas		19,349,725

Fuente: Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas, 2000-2001
<http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/>

Tabla 17:
Políticas y Programas vinculados con el desarrollo rural
en países seleccionados de América Latina, 2012

País	Institución	Programas	Leyes	Observaciones
Argentina	Ministerio Agricultura, Ganadería y Pesca	Proyecto Forestal de Desarrollo Programa de Inversión en Actividades Productivas y servicios rurales Proyecto de Desarrollo Rural Patagonia Programa de Servicios Agrícolas Provinciales		Los programas particulares destinados al fomento del desarrollo rural son el Programa Social Agropecuario –PSA–, el Programa de Desarrollo de Pequeños Productores y Agropecuarios –PROINDER– y el Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste Argentino –PRODERNOA–. • PSA: programa de promoción dirigida a los pequeños productores minifundistas de todo el país, tendiente a superar las restricciones financieras, productivas y sociales y lograr, a través de una estrategia organizativa grupal, una inserción social más plena y equitativa de estos. Busca contribuir, mediante la asistencia técnica y financiera y la capacitación, al mejoramiento de las actividades productivas y los niveles de ingreso de los productores minifundistas; generar un espacio de participación que facilite la organización de los productores minifundistas, a efecto de que puedan asumir su propia representación y desarrollar su capacidad de gestión, promover la participación organizada de los pequeños productores en las decisiones de políticas, programas y proyectos locales, provinciales y nacionales. • PROINDER: es un programa de cobertura nacional ejecutado por el Ministerio que actúa de manera descentralizada en las 23 provincias, y que tiene por objetivos fundamentales mejorar las condiciones de vida de 40000 pequeños productores agropecuarios pobres a través de la mejora de sus ingresos en forma sostenible y el incremento de su grado de organización y participación. Para esto, el PROINDER financia inversiones de pequeña escala no reembolsables destinadas a subproyectos productivos prediales y pequeñas obras de infraestructura comunitaria, cada uno de ellos apoyados por asistencia técnica también financiada por el Proyecto. Busca, además, fortalecer la capacidad institucional nacional, provincial y local para generar políticas de desarrollo rural. Con este objeto el Proyecto promueve la realización de estudios y brinda apoyo técnico a los gobiernos provinciales. Asimismo realiza actividades de capacitación destinadas a técnicos y productores, desarrolla y difunde tecnologías adecuadas para las comunidades rurales de bajos recursos.
Bolivia	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras	Política para el desarrollo con identidad Política Nacional de la Quinua Programa Nacional de Tierras Desarrollo Rural y Agropecuario Coca y Desarrollo Integral		El desarrollo rural boliviano está en cabeza del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, encargado de definir e implementar políticas para promover, facilitar, normar y articular el desarrollo rural integral agropecuario, forestal, acuícola y de la coca, de forma sustentable, e impulsar en el país una nueva estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques, generando empleo digno en beneficio de productores, comunidades y organizaciones económicas campesinas, indígenas y sector empresarial, bajo los principios de calidad, equidad, inclusión, transparencia, reciprocidad e identidad cultural, en busca de la seguridad y soberanía alimentaria. Pese a que no existe una legislación particular al tema del desarrollo rural, la reciente Ley Macro de Autonomías y Descentralización prevé y fomenta el desarrollo rural integral y determina competencias territoriales.
Chile	Ministerio de Agricultura	Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) Programa de Energización (PER) Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial (PIRDT)		El órgano coordinador del desarrollo rural es el Ministerio de Agricultura, definido como la institución del Estado encargada de fomentar, orientar y coordinar la actividad silvoagropecuaria del país. De acuerdo con el decreto ley 294 de 1960, "su acción estará encaminada, fundamentalmente, a obtener el aumento de la producción nacional, la conservación, protección y acrecentamiento de los recursos naturales renovables y el mejoramiento de las condiciones de nutrición del pueblo". Para su cumplimiento se apoya en el área de gobierno sectorial que analiza la situación y perspectivas de desarrollo silvoagropecuario, a la vez que define, supervisa y aplica un seguimiento de los programas que ejecuta el Ministerio. Adscrito al Ministerio, se menciona al Instituto de Desarrollo Agropecuario como parte de la institucionalidad para el desarrollo rural. El INDAP es el principal servicio del Estado en apoyo de la agricultura familiar campesina. Fue creado el 27 de noviembre de 1962 y en la actualidad es una institución descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y capacidad para adquirir, ejercer derechos y contraer obligaciones. Su principal objetivo es desarrollar de manera sustentable la competitividad de la pequeña agricultura y proporcionar servicios de asistencia técnica e inversión productiva de excelencia.

Continúa

País	Institución	Programas	Leyes	Observaciones
Colombia	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Dirección de Desarrollo Rural)	<p>Agro Ingreso Seguro</p> <p>Sistema de Información de Gestión y Desempeño de las Organizaciones de Cadena</p> <p>Vivienda de Interés Social Rural</p> <p>Mujer Rural</p> <p>Oportunidades Rurales</p> <p>Alianzas Productivas</p> <p>Atención a población rural desplazada</p> <p>Programa de recuperación de tierras</p>	<p>Ley 135 de 1961: Sobre Reforma Social Agraria</p> <p>Ley 20 de 1976: Por la cual se fomenta la vivienda rural</p> <p>Ley 590 de 2000: Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las pymes</p> <p>Ley 101 de 1993: Ley General de Desarrollo</p> <p>Agropecuaria y Pesquero</p> <p>Ley 160 de 1994: Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.</p> <p>Ley 731 de 2002: Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales</p> <p>Ley 1152 de 2007: Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-</p> <p>Ley 811 de 2003: por medio de la cual se modifica la ley 101 de 1993 y se crea la Organización de cadenas en el sector agropecuario pesquero forestal acuícola, las sociedades agrarias de transformación SAT</p>	<p>La Dirección de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ejecuta 7 programas estratégicos en torno a temáticas constitutivas del desarrollo rural.</p> <p>De manera puntual, los programas se pueden resumir de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vivienda de Interés Social Rural: dirigido a beneficiar familias campesinas de los niveles 1 y 2 del SISBEN, desplazados por la violencia, indígenas y afrocolombianos, a través de la asignación por una sola vez de un subsidio, con el fin de facilitarles una solución de vivienda en las modalidades de mejoramiento y saneamiento básico, construcción o adquisición de vivienda nueva. • Mujer Rural: tiene por objeto mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos y consagra medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural. • Programa Tierras: Plan de choque para coordinar, conjuntamente con el INCODER, la adjudicación de tierras, titulación y procesos de extinción de dominio, entre otros. • Oportunidades rurales: desarrolla instrumentos para combatir la pobreza, mediante el fortalecimiento de las capacidades empresariales de los pobladores rurales, y mejora sus habilidades para competir e integrar a los mercados sus microempresas rurales, y así aumentar el número de empleos, los ingresos y las propiedades de las familias de más bajos recursos. Se ejecuta en conjunto con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola -FIDA- • Alianzas Productivas: tiene por objeto identificar las posibles Alianzas Productivas (unión de por lo menos dos agentes de la economía; uno formado por la organización de productores pequeños campesinos y un segundo participante de perfil empresarial). A las más prometedoras les financia la fase de preinversión -estudios de factibilidad y las evaluaciones de viabilidad financiera, ambiental y social-. Si resultan ser alianzas con factibilidad en los campos anteriores, el Proyecto AAP puede apoyar financieramente la realización de esta iniciativa. • Atención a población rural desplazada: atención, consolidación y estabilización socioeconómica de la población en condición de desplazamiento que permanezca en la zona rural. Programa ejecutado por el INCODER. • Programa de Recuperación de Tierras PRORET: procura la recuperación de tierras perdidas en situaciones de desplazamiento forzoso.
México	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	<p>Programa de apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura</p> <p>Apoyo al ingreso agropecuario PROCAMPO para vivir mejor</p> <p>Programa de prevención y manejo de riesgos</p>		<p>En el marco normativo para el desarrollo rural, la principal legislación está representada por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de 2001, con modificación reciente de 28 de enero de 2011. Esta ley determina la promoción del desarrollo rural sustentable, el fomento de un medio ambiente adecuado y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad. En los términos de la Ley, desarrollo rural sustentable apunta al mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos, de acuerdo con las disposiciones aplicables; asegura la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio. Como parte de esta Ley y del soporte normativo al desarrollo rural, está el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable; fomenta acciones en materia de Actividades</p>

País	Institución	Programas	Leyes	Observaciones
				<p>económicas de la sociedad rural; Educación para el desarrollo rural sustentable; La salud y la alimentación para el desarrollo rural sustentable; Planeación familiar; Vivienda para el desarrollo rural sustentable; Infraestructura y el equipamiento comunitario y urbano para el desarrollo rural sustentable; Combate a la pobreza y la marginación en el medio rural; Política de población para el desarrollo rural sustentable; Cuidado al medio ambiente rural, la sustentabilidad de las actividades socioeconómicas en el campo y la producción de servicios ambientales para la sociedad; Equidad de género, la protección de la familia, el impulso a los programas de la mujer, los jóvenes, la protección de los grupos vulnerables, en especial niños, discapacitados, personas con enfermedades terminales y de la tercera edad en las comunidades rurales; Impulso a la educación cívica, a la cultura de la legalidad y combate efectivo a la ilegalidad en el medio rural; Impulso a la cultura y al desarrollo de las formas específicas de organización social y capacidad productiva de los pueblos indígenas, particularmente para su integración al desarrollo rural sustentable de la Nación; Seguridad en la tenencia y disposición de la tierra; Promoción del empleo productivo, incluyendo el impulso a la seguridad social y a la capacitación para el trabajo en las áreas agropecuaria, comercial, industrial y de servicios; y la Protección a los trabajadores rurales en general y a los jornaleros agrícolas y migratorios en particular, entre otros.</p> <p>Finalmente, cabe mencionar la Ley de Distritos de Desarrollo Rural que tiene por objeto ordenar y regular el establecimiento, administración y funcionamiento de los Distritos de Desarrollo Rural, entendidos estos como las unidades de desarrollo económico circunscritas a un espacio territorial determinado para articular y dar coherencia regional a las políticas de desarrollo rural. Los Distritos de Desarrollo Rural comprenden zonas con características ecológicas y socioeconómicas homogéneas para la actividad agropecuaria, forestal, de las agroindustrias y de acuicultura.</p>
Paraguay	Ministerio de Agricultura	<p>Programa de Desarrollo Rural Territorial DTR</p> <p>Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la agricultura familiar</p> <p>Programa Nacional de Fomento para la Sustentabilidad agroambiental de los suelos</p> <p>Programa de Fomento y Promoción de la Equidad de Género Juventud Rural</p>		
Perú	Ministerio de Agricultura	<p>Gestión del Agua</p> <p>Acceso a mercados</p> <p>Capitalización y seguro agrario</p> <p>Innovación agraria</p> <p>Desarrollo rural</p>		
Brasil	<p>Ministerio de Desarrollo Agrario</p> <p>Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA)</p>	<p>Política de Desarrollo Brasil Rural</p> <p>Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural</p>		

País	Institución	Programas	Leyes	Observaciones
		<p>Política Sectorial del Leche</p> <p>Plano Nacional de Promoción de las Cadenas de productos de la sociodiversidad</p> <p>Planos Territoriales de Cadenas de Cooperativas</p>		
Costa Rica	<p>Ministerio de Agricultura y Ganadería</p> <p>Instituto de Desarrollo Rural</p>	<p>Política de Estado para el Sector Agroalimentario y Desarrollo Rural Costarricense</p>	Ley de Creación del INDER	
El Salvador	Ministerio de Agricultura y Ganadería	<p>Política Agropecuaria</p> <p>Política de Agricultura Orgánica</p> <p>Política de Desarrollo Ganadero</p> <p>Política Nacional de Pesca</p> <p>Política de Género</p>		
Venezuela	<p>Ministerio de Tierras</p> <p>Instituto de Desarrollo Rural</p>		<p>Ley Orgánica de Tierras y Desarrollo Rural</p> <p>Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria</p> <p>Ley de Salud Agrícola Integral</p> <p>Ley de Crédito para el Sector Agrario</p> <p>Ley del Banco Agrícola</p> <p>Ley de beneficios y facilidades de pago para las deudas agrícolas de los rubros estratégicos para seguridad y soberanía alimentaria</p>	

Fuentes: Proterritorios

www.proterritorios.net; <http://www.iica.int.ve/>

<http://www.rimisp.org/inicio/index.php>

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Achkar, M., Domínguez, F. y Schiavo, C. 2012 México, D.F.: “Concentración, extranjerización y exclusión agraria en el Uruguay rural contemporáneo”. Revista ALASRU Nueva Época, Número 6, Análisis latinoamericano del medio rural.

Acuña, G. et al 2011 Flujos migratorios intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe regional. San José, C.R.: OIM, OIT, MTSS, CECC, SICA, OCLAD, Red de observatorios del mercado laboral.

Amat, X. 2012 “Ciudadanía y defensa del territorio. La experiencia del medio Vinalopó (Alicante)”. Madrid: Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, Número 58, 2012, páginas 319-348

Almeyra, G. 2012 “Los cuatro jinetes del mundo rural latinoamericano”. México, D.F.: Revista ALASRU Nueva Época, Número 6, Análisis latinoamericano del medio rural.

Aragón, A. 2010. Gobernanza y desarrollo territorial. Una perspectiva geográfica. Madrid: Documentos de trabajo GEDEUR, N.º 10.

Arce, A., Blanco, G. y Hurtado, M. (Editores) 2008 Políticas públicas como objeto social. Imaginando el bien público en el desarrollo rural latinoamericano. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Wageningen University, Universidad Austral de Chile.

Ardila, J. 2010 Extensión rural para el desarrollo de la agricultura y la seguridad alimentaria: aspectos conceptuales, situación y una visión de futuro. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Arias, S. 1988 Los subsistemas de agroexportación de El Salvador: el café, el algodón y el azúcar. San Salvador, E.S.: UCA Editores.

Ballón, E., Rodríguez, J. y Zeballos, M. 2009 Fortalecimiento de Capacidades para el DTR: Innovaciones Institucionales en Gobernanza Territorial. Santiago de Chile: Documento de Trabajo N.º 53, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Banco Mundial 2008. World Development Report 2008. Washington, D.C.: The World Bank.

Banco Mundial. 2008. informe sobre el desarrollo mundial 2009. Una nueva geografía Económica. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial 2007 Cerca de casa. El impacto de las remesas en el desarrollo de América Latina. Washington, D.C.: The World Bank.

Bebbington, A., Abramovay, R. y Chiriboga, M. 2008. Social Movements and the Dynamics of Rural Territorial Development in Latin America. World Development Vol. 36, No. 12, pp. 2874–2887, 2008.

Berdegú, J., Schejtman, A., Chiriboga, M., Modrego, F., Charnay, R. y Ortega, J. 2008 Agricultura para el desarrollo: hacia una agenda regional para América Latina. Santiago de Chile: Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Boira, Romero, Sorribes, 2005 “¿Qué modelo territorial? Apuntes para un debate inaplazable” En Romero, J. y Alberola, M., Coordinadores 2005. Los límites del territorio. El país valenciano en la encrucijada. Valencia, España: Universitat de València.

Carmagnani, M. 2008 La agricultura familiar en América Latina. México: Revista Latinoamericana de Economía, Vol. 39, N.º 153.

Cuervo, L. 2006 Globalización y territorio. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL 2012 Población, territorio y desarrollo sostenible. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL 2011 Panorama Social de América Latina 2011. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL 2010 La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

CEPAL 2010 Indicadores ambientales de América Latina y el Caribe, 2009. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Cuadernos Estadísticos, 38.

CEPAL 2007 Panorama Social de América Latina 2007. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL 2007 Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL/AECI/Secretaría General Iberoamericana.

CEPAL, FAO, IICA 2012 Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2013. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

CEPAL, FAO, IICA 2010 Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Cleary, D. 2003 Estrategias enfocadas hacia las personas, breve estudio bibliográfico y comparativo. Santiago de Chile: Programa de Apoyo a los Modos de Vida Sostenibles (LSP), Serie de Documentos de Trabajo. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Cernea, M. (Coordinación) 1995 Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Cordero, A. y Bodson, P. 2011 ¿Es posible otro turismo? Su realidad centroamericana, nueve casos de estudio. San José, C.R.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Académica de Costa Rica.

Cordero, A. 2011 Los movimientos campesinos costarricenses vistos a través de tres casos de asentamientos del IDA. San José, C.R.: Cuaderno de Ciencias Sociales, 159, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Cortina, A. 1998 Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía. Madrid: Alianza Editorial.

Cravioti, C. 2010 “La producción familiar en la globalización agroalimentaria: la diferenciación social en la citricultura del noreste argentino”. Amsterdam: European Review of Latin American and Caribbean Studies 89, October 2010: Pp. 65-85.

Chambers, R. 1983. Rural Development: Putting the Last First. London: Pearson Prentice Hall.

Chavarría, H., Sepúlveda, S. y Rojas, P. 2002 Competitividad: cadenas agroalimentarias y territorios rurales. Elementos conceptuales. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

da Silva, J.G., Gómez, S. y Castañeda, R. 2009 Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural: Estudio de ocho casos. Roma, Italia: FAO.

deJanvry, A. y Sadoulet, E. 2004 “Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural”. San José, C.R.: Cuarto Foro Temático Regional de América Latina y el Caribe “Cosechando Oportunidades: Desarrollo Rural en el Siglo 21”.

Deere, C.D. & Royce, F. (Editors) 2009 Rural Social Movements in Latin America. Organizin for Sustainable Livelihoods. Gainesville, FL: University Press of Florida.

deGrammont, H. y Martínez, L. (Compiladores) 2009 La pluriactividad en el campo latinoamericano. Quito, Ec.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Dematteis, G. y Governa, F. 2005 “Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT”. Madrid: Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (A.G.E.), Número 39, 2005, páginas 31-58.

duToit, A. 2012 Making Sense of “Evidence”. Notes on the Discursive Politics of Research and Pro-Poor Policy Making. Cape Town, South Africa: Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies, University of the Western Cape.

Durston, J. 2003. Capital social: Parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. En R. Atria y M. Siles (Compiladores.), Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: En busca de un nuevo paradigma. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL)/Michigan State University.

Dussel, E. 2002 Territorio y competitividad en la agroindustria en México. Condiciones y propuestas de política para los clusters del limón mexicano en Colima y la piña en Veracruz. México, D.F.: Plaza y Valdés, S.A. de C.V.

ECADERT 2009 Estrategia centroamericana de desarrollo rural territorial. Crear oportunidades y desarrollar capacidades para la inclusión. San José, C.R.: Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC).

Echeverri, R. 2009 Políticas e instituciones para el medio rural. José, C.R.: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Echeverri, R. y Ribero, M. 2002 San José, C.R.: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Corporación Latinoamericana Misión Rural.

Escalante, R., Galindo, L. y Catalán, H. 2009 Una visión global de las tendencias de la agricultura, los montes y la pesca en América Latina y el Caribe 2008. México, D.F.: Facultad de Economía, Universidad Autónoma de México (UNAM).

Escobal, J., Ponce, C., Damonte, G y Glave, M. 2012 Desarrollo Desarrollo rural y recursos naturales. Lima, Perú: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

European Union 2010 Arevisedurban-rural typology. En Eurostat regional yearbook 2010. Belgium: Eurostat Statistical books.

FAO 2008 Aumento de los precios de los alimentos: hechos, perspectivas, impacto y acciones requeridas. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura (FAO), Conferencia de alto nivel sobre la seguridad alimentaria: los desafíos del cambio climático y la bioenergía.

Farinós, J. 2008 “Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda”. Boletín de la Asociación de Geógrafos de España (A.G.E.), N.º 46 - 2008, págs. 11-32. Valencia, España: Universitat de València.

Finot, I. 2005. Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. Santiago de Chile: Revista de la CEPAL, Número 86, agosto 2005.

FIDA 2010 Informe sobre la pobreza rural 2011. Nuevas realidades, nuevos desafíos: nuevas oportunidades para la generación del mañana. Roma: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

FLACSO 2010 Clasificación de los Asentamientos Rurales del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA): una Tipología Fundamentada en sus niveles de desarrollo. San José, C.R: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica de Costa Rica.

Fundación DEMUCA 2011 Territorialización de Políticas Públicas: Coordinación Interinstitucional Local en Centroamérica y República Dominicana. San José, C.R.: Fundación DEMUCA.

Furlan, J.L. 2012 Reforma del Estado, descentralización y gobernabilidad local en iberoamérica. Córdoba, Argentina: Serie estudios CELADEL.

Gallardo-Cobos, R. 2010 “El desarrollo rural en la Unión Europea: el concepto y la política”. Bogotá, Colombia: Agronomía Colombiana, Vol. XXVIII, N.º 3, Septiembre-Diciembre 2010.

García, P. 2005 “La gobernanza del territorio”. En Romero, J. y Alberola, M., Coordinadores 2005. Los límites del territorio. El país valenciano en la encrucijada. Valencia, España: Universitat de València.

Giarracca, N. (Compiladora) 2001 ¿Una nueva ruralidad en América Latina? Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Gómez, S. 2002 La “Nueva Ruralidad”: ¿Qué tan nueva? Santiago de Chile: LOM Ediciones Ltda.

Gordillo, G. 2004 “Seguridad alimentaria y agricultura familiar”. Santiago de Chile: Revista de la CEPAL 83, agosto de 2004.

Granda, J. (Compilador) 2008 Pobreza, exclusión y desigualdad. Quito, Ecu.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Ecuador/Ministerio de Cultura.

Gras, C. 2003. Pluriactividad en el campo argentino: El caso de los productores del sur santafecino. Dallas, USA: Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Encuentro 2003, Tendencias recientes en las agriculturas y mundos rurales en Latinoamérica, marzo, 27-29.

Grosso, P. 2003 El diagnóstico territorial participativo hacia la mesa de negociación: Orientaciones metodológicas. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Hecht, S., Kandel, S. y Morales, A. 2012 Migración, medios de vida rurales y manejo de recursos naturales. San Salvador, E.S.: Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC)/Fundación Ford/Fundación PRISMA.

Heinemann, E. (Coordinador) 2010 Reporte de Pobreza Rural 2010 (1er borrador). Roma: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

Ibarra, A. 2006 Ciclo económico y programas de compensación social: el caso del sistema Chile Solidario. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie financiamiento del desarrollo, 176.

IICA 2011 Seguimiento a la estrategia de desarrollo territorial y estudios específicos. México, D.F.: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

IICA 2009. Perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2009. San José, C.R.: IICA/FAO/CEPAL.

IICA 2008 Indicadores socioeconómicos y sectoriales: agricultura y seguridad alimentaria. San José, C.R.: Comuniica, año 4, Segunda Etapa, Set. – Dic. 2008.

Kay, C. 2008 Reflections on Latin American Rural Studies in the Neoliberal Globalization Period: A New Rurality? *Development and Change* 39(6): 915–943 (2008). Institute of Social Studies 2008. Published by Blackwell Publishing, Malden, MA, USA.

Kay, C. 2005 Enfoques sobre el Desarrollo Rural en América Latina y Europa desde mediados del siglo veinte. La Haya, Holanda: Institute of Social Studies.

Kliksberg, B. 2001 Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina. En *Novedades Educativas*, Año 13, N.º 125, mayo 2001. Buenos Aires, Argentina: Biblioteca Nacional de Maestros.

Köbrich, K. y Dirven, M. 2007 Características del empleo rural no agrícola en América Latina con énfasis en los servicios. Santiago de Chile: CEPAL, Unidad de Desarrollo Productivo, Serie Desarrollo Productivo, 174.

Lefebvre, H. 1970 *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Ediciones Península.

Lefebvre, H. 1991 *The Production of Space*. Malden, MA: Blackwell Publishing.

McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. Editores, 1999 *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Ediciones Istmo.

Machado, A. 2010 “Lecciones del desarrollo rural: desafíos y enfoques”. Bogotá, Colombia: *Agronomía Colombiana*, Vol. XXVIII, No. 3, Septiembre-Diciembre 2010.

Manero, F. 2012 “La cooperación intermunicipal como estrategia de ordenación y desarrollo territorial en espacios transfronterizos: la agrupación europea de cooperación territorial Duero-Douro”. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, Número 58, 2012, páginas 249-272.

MACÍAS-AYMAR I 2004 “El impacto de la desigualdad en el desarrollo humano en América Latina”. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Documentos de Trabajo, Número 7. www.iigov.org/wp/attachment.drt?art=13134

Martínez, L. (Compilador) 2008 Territorios en mutación: repensando el desarrollo desde lo local. Quito, Ec.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Martínez, G. 2012. “Evolución de la producción agrícola, estructura socioeconómica y acción colectiva en la pampa húmeda argentina de 1991 a 2010”. México, D.F.: Revista ALASRU Nueva Época, Número 6, Análisis latinoamericano del medio rural.

México, D.F.: Revista ALASRU Nueva Época, Número 6, Análisis latinoamericano del medio rural.

Mayol, A. 2012 El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Mora, J. 2002 “Desarrollo rural, cambio institucional y extensión rural en Centroamérica y México”. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Mora, J. 2003 “Gestión Territorial del Conocimiento (GTC) y desarrollo rural en América Latina y el Caribe”. Ponencia presentada en el seminario internacional “La reconstrucción de las instituciones rurales en el ámbito de los servicios de asistencia técnica”. Antigua, Guatemala: FODEPAL/UPM/FAO/INIA/AECI.

Mora, J. 2003 Reposicionando el desarrollo rural de Costa Rica: una propuesta de fortalecimiento institucional. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Mora, J. y Román, I. 2004 Experiencias de movilización social, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural en Mesoamérica. Quito: RIMISP / IDRC2003.

Mora, J. 2004 “Extensión rural y gestión del conocimiento: la experiencia de la Agencia de Servicios Agropecuarios de Sarchí, Costa Rica”. Heredia, C.R.: IV Foro Temático Regional, “Cosechando oportunidades: Desarrollo rural en el siglo XXI”. Banco Mundial-Sociedad Civil.

Mora, J. y Sumpsi, J.M. 2004 Desarrollo rural: nuevos enfoques y perspectivas. Santiago de Chile: Cuadernos FODEPAL. FAO / UPM / AECI.

Mora, J. 2005 “Política agraria y desarrollo rural en Costa Rica: elementos para su definición en el nuevo entorno internacional.” *Agronomía Costarricense* 29 (1): 101- 133F / FAO / UNED / ITCR.

Mora, J. 2006 “Desarrollo territorial rural en América Latina: discurso y realidades”. Ponencia presentada en el VI Coloquio Ibérico de Estudios Rurales. El papel de las regiones en las economías rurales. Asociación Española de Economía Agraria (AEEA) / Sociedad Portuguesa de Estudios Rurales (SPER).

Mora, J. y Román, I. 2006 Organización rural, desarrollo territorial y sostenibilidad ambiental en el Caribe de Costa Rica: el caso del Área de Conservación Tortuguero. San José, C-R.: Proyecto para la Conservación del Bosque y Desarrollo Sostenible en las Zonas de Amortiguamiento del Caribe Noroeste de Costa Rica.

Mora, J. 2006 “El instituto de Desarrollo Agrario (IDA), el desarrollo productivo y el bienestar social en el medio rural de Costa Rica. Análisis evaluativo sobretensión Agrícola. San José, C.R.: IICA / UCR/ UNA / PDR-MAG / ANEA.

Mora, J. 2007 “Políticas agropecuarias, estrategias de desarrollo rural y servicios de extensión”. En Políticas Agropecuarias, Estrategias de Desarrollo Rural, Seguridad Alimentaria, Pobreza Rural y Servicios de Agrícola. San José, C.R.: IICA / UCR/ UNA / PDR-MAG / ANEAF / FAO / UNED / ITCR.

Mora, J. 2009. Marco de análisis sobre la relevancia de los programas de maestría para el desarrollo territorial en América Central y en los Andes. Documento de Trabajo N.º 36, Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Mora, M. y Pérez, J.P., 2009 *Se acabó la pura vida. Amenazas y desafíos sociales en la Costa Rica del Siglo XXI*. San José, C.R.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Programa Estado de la Nación 2011 *Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, C.R.: Programa Estado de la Nación.

Montaño, E. 2013 *Escenarios de cambio ambiental global, escenarios de pobreza rural*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Morales, A. y Castro, C. 2006 *Migración, empleo y pobreza*. San José, C.R.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Morales, A (Editor) 2011 *Migración de relevo, territorios locales e integración regional en Centroamérica*. San José, C.R.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/PRISMA.

Morales, A. (Coordinador) 2012 *Migraciones y derechos laborales en Centroamérica: características de las personas migrantes y de los mercados de trabajo*. San José, C.R.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/IDHUCA.

Muller, C. y Ruiz-Ruvalcaba, M. 2012 *Viejos y nuevos debates sobre el concepto de cohesión social*. Madrid: GIGAPP Estudios/Working Papers (2012-22), Programa de Doctorado en Gobierno y Administración y Pública, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

Nazif, I. 2009 *Institucionalidad para el desarrollo de la agricultura familiar campesina*. Santiago de Chile: Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA).

O'Donnell, G., Iazzeta, O. y Vargas, J. (Compiladores) 2003 *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.

Orozco, M. 2012 América Latina y el Caribe: desarrollo, migración y remesas. Buenos Aires, Argentina: Editorial Teseo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Peláez, AV. 2011 Políticas públicas y participación ciudadana para el desarrollo territorial. Guatemala: Universidad Rafael Landívar/Konrad Adenauer Stiftung.

Pérez Sainz, J.P. (Editor) 2012 Sociedades fracturadas: la exclusión social en Centroamérica. San José, C.R.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica de Costa Rica.

Pérez Sainz, J.P. y Mora, M. 2007 La persistencia de la miseria en Centroamérica. Una mirada desde la exclusión social. San José, C.R.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica de Costa Rica.

Pérez, E. 2002 “Lo rural y la nueva ruralidad” En Pérez, E. y Sumpsi, J.M. 2002 Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa. Madrid, España: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Pérez, M., Sumpsi, J.M., Bardají, I. y Giménez, M. 2000 La nueva concepción del desarrollo rural: estudio de casos. Córdoba, España: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

Pillet, F., Cañizares, CM y Ruiz, A. (Editores) 2010 Territorio, paisaje y sostenibilidad. Un mundo cambiante. Barcelona, Esp.: Ediciones del Serbal.

Plaza, O. y Chiriboga, M. 1998 “Desarrollo rural microrregional y descentralización” En Plaza, O. 1998 Desarrollo Rural. Enfoques y métodos alternativos. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial

Plaza, O. 1998 Desarrollo Rural. Enfoques y métodos alternativos. Lima, Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Portes, A. 2011 Migración y desarrollo: un intento de conciliar perspectivas opuestas. Caracas: Revista Nuevas Sociedad, Número 233, mayo-junio, 2011

Ploeg, J. 2010 Nuevos campesinos: campesinos e imperios alimentarios. Barcelona, España: Icaria Editorial, S.A.

Programa Estado de la Nación 2011 Cuarto informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible. San José, C.R.: Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Ramírez, F. 2012 “Crisis neoliberal y reconfiguraciones estatales: Ecuador y la heterodoxia sudamericana”. Quito, Ecuador: Líneasur, Revista de política exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Número 2, mayo/agosto 2012.

Reygadas, L. 2008 La apropiación: Destejiendo las redes de la desigualdad. México, D.F: Anthropos Editorial.

Romero, J y Alberola, M (Coordinadores) 2005 Los límites del territorio. El País Valenciano en la encrucijada. Valencia, Esp.: Universitat de València.

Romero, J. 2005. “El (des) gobierno del territorio”. En Romero, J. y Alberola, M., Coordinadores 2005 Los límites del territorio. El país valenciano en la encrucijada. Valencia, España: Universitat de València.

Schiavoni, G. Compiladora, 2008 Campesinos y agricultores familiares: la cuestión agraria en Misiones a fines del siglo XX. Buenos Aires: Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad (CICCUS).

Sen, A. 2001 La desigualdad económica. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.

Sepúlveda, S. 2009 Nueva institucionalidad para el desarrollo rural de América Latina y el Caribe en el contexto actual. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Sepúlveda, S. y Guimarães, M. 2008 Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales en Brasil. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Schejtman, A. 2010 “Elementos para una renovación de las estrategias de desarrollo rural” Bogotá, Colombia: Agronomía Colombiana, Vol. XXVIII, N.º 3, Septiembre-Diciembre 2010.

Schejtman, A. y Berdegúé, J. 2004 Desarrollo territorial rural. Santiago de Chile: RIMISP: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Schejtman, A. y Berdegúé, J. 2007 La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural. Santiago de Chile: Documento de Trabajo N.º 1 Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Soja, E. 1989 *Postmodern Geographies. The Reassertion of Space in Critical Social Theory*. Brooklyn, NY: New Left Books.

Soto, F., Baquero; Rodríguez, M. y Falconi, C. 2007 Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Soto, F, Santos, J. y Ortega, J. Editores, 2006 Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: el papel del gasto público. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Sumpsi, JM. 2006 Experiencias Piloto de Desarrollo Local Rural en América Latina: Lecciones del Proyecto EXPIDER en Bolivia, Ecuador y Honduras. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – No. RUR-06-02.

Sumpsi, J.M. 2007 Experiencias de Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe. En Giordano, P; Falconi, C, Sumpsi, JM (Compiladores) Desarrollo rural y comercio agropecuario en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Sumpsi, J.M. 2009 La crisis alimentaria mundial. En Lamo de Espinosa, J. (Coordinador) El nuevo sistema agroalimentario en una crisis global. El Ejido, Almería, España: CAJAMAR Caja Rural, Sociedad Cooperativa de Crédito.

Sunkel, O. 1991 “Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro”. México, D.F.: Universidad Autónoma de México, Revista Mexicana de Sociología, Vol. 53, N.º1 (Jan.-Mar., 1991), pp.3-42.

Texidó, E. y Gurrieri, J. 2012 Panorama Migratorio de América del Sur 2012. Buenos Aires, Argentina: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Oficina Regional para América del Sur.

Torres, G. y Larroa, RM. 2012 Sistemas agroalimentarios localizados. Identidad territorial, construcción de capital social e instituciones. México, D.F.: Universidad Autónoma de México (UNAM), Juan Pablos Editor.

Trench, T. y Cruz, A. (Coordinadores) 2008 La dimensión cultural en procesos de desarrollo rural regional: casos del campo mexicano. Chapingo, México: Universidad Autónoma de Chapingo.

United Nations 2012 World Economic Situation and Prospects 2013. Global Outlook. New York: United Nations.

Vergara, P. y von Baer, H. (Editores) 2004 En la frontera del desarrollo endógeno. Temuco, Chile: Instituto de Desarrollo Local y Regional (IDER)/Universidad de la Frontera.

Vilas, C. 2010 “Política y políticas públicas en América Latina”. En Amaya, P. El Estado y las políticas públicas en América Latina. La Plata, Argentina: Editorial Universitaria de La Plata.

World Bank 2012 The Labor Market Story Behind Latin America's Transformation. Washington, New York: United Nations.

Zoido, F. 2010 “Territorio y paisaje, conocimiento, estrategias y políticas.” En Pillet, F., Cañizares, M. y Ruiz, A. 2010. Territorio, paisaje y sostenibilidad. Un mundo cambiante. Barcelona, España: Ediciones del Serbal.

Zuluaga, P. 2000 Las nuevas funciones del espacio rural. Medellín, Col.: Universidad Nacional de Colombia.

